

Sur une population des Philippines, estimée à 94,01 millions les peuples autochtones représentent environ 10%, soit 9,4 millions de personnes. Depuis 1916, aucun décompte précis de la population autochtone n'a été fait, bien que le recensement de 2010 tienne compte de l'ethnicité. Les autochtones vivent généralement dans des zones géographiquement isolées, n'ayant que peu accès aux services sociaux et aux principales activités économiques. Ce sont ceux qui souffrent le plus d'une scolarité insuffisante et qui disposent de la plus faible représentation politique. Par contraste, les ressources naturelles les plus rentables (métaux, forêts et rivières) se situent généralement sur leurs territoires, les rendant vulnérables à l'agression du développement. Les groupes autochtones des montagnes du nord de Luzon (la Cordillère) sont collectivement désignés comme Igorot tandis que les groupes du sud de l'île de Mindanao s'appellent Lumad. Les Mangyan sont de plus petits groupes, plus ou moins dispersés, qui vivent dans les îles centrales mais aussi à Luzon.

Les peuples autochtones vivent en général dans des zones géographiques reculées compliquant l'accès aux services sociaux essentiels et aux opportunités d'activités économiques. Ils ont le plus faible niveau d'éducation et la représentation politique la moins représentative. A l'opposé, les ressources naturelles à valeur commerciale comme les minéraux, les forêts et les fleuves se trouvent principalement dans les régions où ils vivent, les exposant ainsi continuellement aux agressions du développement.

En 2011, on a commémoré les 14 ans de la promulgation du Republic Act 8371, plus connu sous le nom de Loi sur les droits des peuples autochtones (Indigenous Peoples' Rights Act - IPRA). Cette dernière appelle au respect de l'intégrité culturelle et des droits territoriaux des peuples autochtones ainsi qu'à leur droit de choisir leur propre développement sur leurs terres. Les Philippines ont voté en faveur de la Déclaration des Droits des Peuples Autochtones ; le gouvernement n'a pas encore ratifié la Convention 169 de l'OIT¹.

En 2011, les peuples autochtones des Philippines se sont focalisés en priorité sur les politiques. Pendant le Sommet national des peuples autochtones, du 21 au 23 mars, 134 représentants des communautés autochtones de tous le pays ont établi l'Agenda politique consensuel des peuples autochtones. Comme son nom l'indique, l'Agenda dresse la liste des exigences d'action sur lesquelles différents réseaux de peuples autochtones et de groupes de soutiens se sont mis d'accord après une série de consultations au cours de l'année passée. A la fin de l'année 2010, ces réseaux se sont rassemblés au sein du Groupe consultatif sur les peuples autochtones (GCPA), fer de lance du Sommet. L'Agenda appelait le gouvernement, les bailleurs de fonds, et les membres du GCPA eux-mêmes, à donner la priorité au droit des peuples autochtones à l'auto-détermination, à la Loi sur les droits des peuples autochtones et la Commission nationale sur les peuples autochtones (CNPA- National Commission on Indigenous Peoples- NCIP), à l'établissement des services sociaux essentiels, à la protection contre les agressions du développement, aux violations des droits humains et la militarisation, et à la reconnaissance du rôle des peuples autochtones dans le processus de paix.²



Services essentiels

L'émission par le Ministère de l'éducation d'un arrêté ministériel intitulé « Adopter la politique d'éducation nationale des peuples autochtones », en août, a constitué l'un des développements majeurs concernant une éducation appropriée aux peuples autochtones. Ce cadre législatif exige la prise en considération des savoirs, compétences et pratiques autochtones de sorte que l'éducation adapte la pédagogie, le contenu et l'évaluation aux peuples autochtones. Le ministère de l'Éducation a l'intention d'adopter une éducation plurilingue fondée sur la langue maternelle pour les apprenants autochtones. Pour soutenir cette initiative gouvernementale, le

programme « Réponse des Philippines à l'Éducation des peuples autochtones et musulmans » est mis en œuvre avec l'aide d'AusAid (Australian Government Overseas Aid Program), et à l'essai dans 24 régions du pays avec un nombre important de peuples autochtones.

Comme dans d'autres pays où la pauvreté est un problème, le gouvernement des Philippines a développé un programme sur les Transferts monétaires conditionnels dénommé « Programme Pantawid Pamilyang Pilipino » (Programme d'aide au dépannage des familles philippines), dit des « 4P ». Les familles pauvres identifiées avec des femmes enceintes ou des enfants de moins de 5 ans peuvent profiter de la trésorerie du Ministère des affaires sociales et du développement.³ Des représentants de la municipalité d'Abra de Ilog sur l'île de Mindoro, aux Philippines centrales, ont partagé le fait que 30 % de la population de la commune est Iraya Mangyan, et que 70 % du programme des 4P va aux peuples autochtones, illustrant la reconnaissance du fait que les peuples autochtones sont parmi les plus pauvres d'entre les pauvres.⁴ Pourtant il y a encore des problèmes de mise en œuvre qui doivent être pris en compte. Par exemple, puisque les peuples autochtones vivent dans des régions isolées, le coût du transport peut être plus élevé que le montant de trésorerie reçu par visite. De plus, des exigences comme aller à l'école ou au dispensaire sont entravées par le manque d'accès à ces installations et beaucoup de peuples autochtones n'ont pas de papiers d'identité.

Territoire et ressources

Le mandat principal de la Loi sur les droits des peuples autochtones est de reconnaître aux peuples autochtones la propriété de leurs territoires en leur accordant un Certificat/ Titre de domaine ancestral. A la fin de l'année 2010, la Commission nationale sur les peuples autochtones avait approuvé un total de 156 demandes de Certificats de domaine ancestral. Ce chiffre n'a pas changé en 2011 et cela pour deux raisons. La première, un Certificat de domaine ancestral est approuvé par une décision unanime des 7 membres de la *Commission En Banc* (CEB) de la Commission nationale sur les peuples autochtones. Au début de l'année, il n'y avait que 4 commissions en place, et l'adhésion à la CEB n'a été finalisée que dans la première moitié de l'année. Il y a également eu un changement au sein de la direction de la CEB, avec la nomination d'un nouveau président (parmi les Commissionnaires) au milieu de l'année. La nouvelle Commission a ensuite décidée de mettre les activités concernant les demandes de Certificat en attente, le temps de mener un examen approfondi de la procédure de demande de Certificat/Titre de domaine ancestral.⁵

La CNPA est de même mandatée pour assister les communautés dans la production du Plan de protection et de développement durable du domaine ancestral (*Ancestral Domain Sustainable Development and Protection Plan* - ADSDPP). A la fin de l'année, les enregistrements de la Commission ont montré que 92 plans avaient été mis en place, dont 3 en voie d'être complété en 2011. Il y a des questions fondamentales en ce qui concerne la Commission et ses processus de formulation de l'ADSDPP. Les critiques sont les suivantes : l'accent sur la production de l'investissement au détriment de la protection des droits des peuples autochtones et des processus adaptés à la culture; le manque de capacité du personnel de la Commission pour cette tâche et la faiblesse du budget.⁶ Il y a plus de Plans de protection et de développement durable du domaine ancestral en cours en dehors de la liste de la Commission, mais la Commission refuse de reconnaître les Plans produits avec l'aide d'organisations méfiantes vis-à-vis des méthodes et des motivations de la Commission. La Commission revoit de la même manière ses directives sur les Plans et son projet de manuel. D'un autre côté, les organisations de soutien ont été prévenues que la formulation du Plan sans mise en œuvre suivie claire équivaut à simplement construire les rêves des communautés.

Considérant le nombre total de demandes de Certificat et le nombre de communautés souhaitant mettre en place un Plan de protection et de développement durable du domaine ancestral, les progrès sont de fait lents. D'autres formes de droits fonciers pour les territoires autochtones sont donc recherchées de façon continue. Une tendance émergente est pour la reconnaissance des Aires conservées par les autochtones et les communautés. Suite à une étude générale qui montrait que les communautés autochtones s'en tiraient mieux en termes de protection de l'environnement que le gouvernement ne gère les aires protégées, il y a eu des efforts de fait pour reconnaître le droit des peuples autochtones à gérer ces zones. Aux Philippines, le Ministère de l'environnement et des ressources naturelles met actuellement en œuvre, le programme « Nouvelles zones de conservation aux Philippines », avec le soutien du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Fonds Mondial pour l'Environnement (FEM).

Ce programme est perçu comme un moyen de résoudre la tension entre, d'une part, le mandat exprimé du Ministère de l'environnement de gestion de zones écologiquement spéciales et vulnérables importantes, notamment celles marquées comme aires protégées, et d'autre part, le droit des communautés autochtones à exercer leurs savoirs, compétences et pratiques en lien avec la protection environnementale. Ainsi, l'une des modalités encouragée par le programme « Nouvelles zones de conservation » est celle de la reconnaissance des zones autochtones en tant qu' Aires conservées par les autochtones et les communautés. Cette perspective n'est encore qu'une petite voix au sein du Ministère de l'environnement mais on peut espérer que le dit projet contribuera à la rendre plus forte.

Dans le même temps, des séries de consultations régionales ont eu lieu pendant l'année pour établir comment les peuples autochtones des Philippines définissent les Aires conservées par les autochtones et les communautés, quelles sont leurs motivations au maintien de ces aires, et quelles sont les menaces sur ces zones. Une conférence nationale pour fusionner ces données est prévue en mars 2012.

L'exercice des droits de priorité

Le débat principal concernant les droits des peuples autochtones au territoire et aux ressources est la question de « l'exercice des droits de priorité » (exercise of priority rights- EPR). La loi sur les droits des peuples autochtones établit que les droits de propriété existants au sein des domaines ancestraux doivent être reconnus et respectés. Ainsi, certains soutiennent que puisque les peuples autochtones ont intrinsèquement la propriété de leurs territoires traditionnels « depuis des temps immémoriaux », ils ont le droit d'être prioritaires dans l'usage des ressources ces territoires. Certaines communautés autochtones ont déclaré que c'était une base pour eux d'entreprendre l'exploitation minière eux-mêmes sur leurs territoires plutôt que d'autoriser l'entrée de compagnies minières étrangères. En réponse aux critiques reçues de groupes opposés à l'exploitation minière, quelques leaders ayant accepté d'exploitation minière sur leurs territoires ont déclaré que c'était leur façon de parer à la pression incessante des intérêts miniers conduisant au harcèlement et à des morts au sein des communautés; et que leur intention de poursuivre l'exploitation par eux-mêmes ne signifie pas nécessairement qu'ils vont le faire. Un élément délicat, non articulé par ces leaders est la question du capital nécessaire; il apparaît qu'ils ont affaire à des capitalistes connectés aux sociétés minières, et les dernières stipulations ne sont alors pas examinées minutieusement en termes de soutien aux droits des peuples autochtones et à la protection environnementale. La présence de milices privées entraînées et gérées par des officiers de l'armée en retraite pour garder les intérêts miniers des sociétés est en augmentation, même dans les zones où les peuples autochtones ont déclaré l'exercice des droits de priorité. La Commission, pour sa part, prépare les directives de l'EPR.⁷

Le droit à une représentation sérieuse

En 2010, deux directives étaient en place, celle de la Commission et celle du Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales, sur l'institutionnalisation de la représentation des peuples autochtones dans les organes des gouvernements locaux, ou de la représentation obligatoire, comme il y est fait référence.⁸ Cela a cependant été repoussé à plus tard dans l'année par la Commission qui cherchait à revoir plusieurs directives, y compris une , émise précédemment concernant la représentation obligatoire.

Dans le même temps, à l'initiative de plusieurs leaders autochtones et de gouvernements locaux, une sélection des leaders a été opérée pour la représentation obligatoire : conseils communaux (2); conseils provinciaux (2), conseils municipaux (42), et conseil des *barangay* (les plus petites unités administratives du gouvernement des Philippines) (178). 45% de ces 220 personnes ont reçu des certificats officiels de nomination du gouvernement, 45 % n'ont pas de certificat de nomination mais ont reçu ou sont en passe de recevoir des formes de compensation financière. Seulement 12% de ces représentants sont des femmes, et 9% ne sont pas de Mindanao.⁹ Cette situation peut être due à deux facteurs : la représentation obligatoire n'est pas une si grande question dans la Cordillère, où les peuples autochtones représente la majorité de la population, et quelques provinces de Mindanao ont voté des résolutions sur la sélection des représentants autochtones aux gouvernements locaux.

Les efforts de la Commission nationale sur les peuples autochtones (CNPA)

Comme les peuples autochtones et les groupes de soutien, la Commission s'est focalisée sur la politique générale en 2011. Déjà mentionné plus haut, les directives sur les demandes de Certificat/Titre de domaine ancestral, la formulation du Plan de protection et de développement durable de domaine ancestral et la représentation obligatoire sont en cours de révision. Les directives pour faciliter le Consentement préalable, libre et informé (CPLI- FPIC en anglais) sont également en cours de révision, confirmé par les études de deux organismes : le Comité sur les comités culturels (CCC) de la Chambre des représentants et le Consortium des organisations travaillant sur la préparation de REDD+. Les nouvelles directives préparées comprennent : l'exercice des droits de priorité, la protection des savoirs, compétences et pratiques autochtones et la reconnaissance des organisations des peuples autochtones.¹⁰ Bien que les efforts de la CNPA pour améliorer ses cadres législatifs comme base pour une meilleure mise en œuvre de son mandat soient loués, il existe des craintes que la Commission ne tente de sur-réguler les préoccupations des peuples autochtones. Le défi reste d'arriver avec des directives assez solides par rapport aux principes mais suffisamment souples pour tenir compte d'un contexte multiculturel.

L'autre point essentiel du travail de la Commission cette année était le renforcement de ses fonctions quasi-judiciaires à travers une étude commissionnée pour examiner les difficultés de leur mise en œuvre, ces implications légales et la formation des juristes de la Commission. Ces difficultés incluent le manque général de juristes, exacerbé par les difficultés de trouver des avocats sensibles à la situation des peuples autochtones en particulier, et le manque de fonds opérationnels.

D'août à octobre, et en partenariat avec le Congrès des CCC, la Commission a lancé une campagne mettant en lumière les problématiques des peuples autochtones. Le thème accepté par tous était, « *Karapatan, Kapayapaan at Kasarinlan ng Katutubong Kababaihang Pilipino* » (Droits, paix et auto-détermination des femmes autochtones philippines).¹¹ L'engagement complet de la Commission philippine des femmes en faveur des droits et problématiques des femmes autochtones en a été le bénéfice principal. Les hauts fonctionnaires de la Commission ont

également partagé le fait qu'il s'agissait d'une occasion d'apprentissage pour l'institution par rapport à une vaste campagne.

Remarques de conclusion

A la fin de l'année, le typhon Washi a touché le nord-est de Mindanao, et a abouti à des inondations catastrophiques dans deux grandes villes et au décès de près de 1000 personnes. La protection de l'environnement a surgi parmi les questions abordées à la suite de ce désastre. L'exploitation forestière continue, en dépit d'une interdiction par le gouvernement, et l'exploitation minière ont été soulignés comme étant les responsables de la dégradation de l'environnement et des inondations. Cela a attiré l'attention sur les forêts et les montagnes où vivent les peuples autochtones.

Alors que le plaidoyer politique a porté ses fruits en 2011, l'amélioration substantielle de la situation des peuples autochtones demande encore à être confirmée, car il y a toujours un décalage entre la politique et la mise en œuvre. Dans le même temps, de multiples violations des droits humains continuent d'être perpétrées, tel que rapporté par plusieurs organisations de peuples autochtones et des groupes de soutien : le harcèlement des écoles des peuples autochtones par les militaires entraînant la cessation de prestations dans les services éducatifs; l'incarcération d'autochtones soupçonnés d'être des partisans communistes; et les exécutions extrajudiciaires qui restent non résolues même après plusieurs années.¹²

2011 s'est donc achevé sur une note d'espoir, que les bénéfices du passé immédiat, sur l'année à venir, crée une brèche importante dans la profusion de défis écrasants et toujours plus nombreux.

Notes

¹ Les données de cette section proviennent de <http://www.census.gov.ph/>, consulté le 6 mars 2012 ; et de Sabino Padilla, Jr., 2000: *Katutubong Mamamayan*. Manila/Copenhague: International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA). Les chiffres de la population sont les mêmes que ceux de l'année précédente, puisque le gouvernement ne les a pas mis à jour.

² CGIP 2011: "Write-up of the results of the IP summit evaluation", 8 Avril 2011; et *Our common ground: 2010 IPs policy agenda*. Voir aussi IWGIA, *The indigenous world 2011*, pp. 264-265

³ Présentation powerpoint préparé par le Ministère des Affaires sociales, 12 avril 2011

⁴ Pendant une visite organisée, le 29 juin 2011, de l'Union Européenne à un projet qu'elle finançait dans cette zone, intitulée « Local Institution Participation toward Livelihood Empowerment of the Mangyan Indigenous Peoples of Occidental Mindoro »

⁵ NCIP, 2010: « Status of AD/AL delineation and titling as of December 31, 2010; and NCIP OPIF/logframe, undated but as of 16 February 2012 ».

⁶ NCIP, 2012: « List of formulated ADSDPPs », en janvier 2012

⁷ Voir la Section 56 de la Loi sur les droits des peuples autochtones ; Note 10 plus bas, et les bulletins édités en 2011 par le ATM-Infos-hare. L'ATM supporte Ayansa Tigil-Mining (alliance d'organisations de la société civile pour l'arrêt de l'exploitation minière sur les terres autochtones)

⁸ Voir IWGIA, *The Indigenous World 2011*, p.269

⁹ NCIP, 2011: "Mandatory representation of IPs/ICCs in Local Legislative Councils", non date, mais tel qu'au 11 novembre 2011

¹⁰ Les sources de cette section proviennent essentiellement des documents de la NCPA: "NCIP OPIF/logframe", et des notes de la Conférence nationale de management de la NCPA, 15-17 mars 2011, mis à jour au 16 février 2012

¹¹ « Manifesto of support for the IPs solidarity campaign », août à octobre 2011

¹² Alternative Law Group et al., 2012: "Joint submission on the Human Rights Situation of Indigenous Peoples (IPs) in the Philippines", soumis au Haut Commissariat des droits de l'homme du bureau des Nations-Unies, pour la Révision périodique universelle des Philippines (2nd cycle, 13ème session, 2012)

Ma Teresa Guia-Padilla est directrice de l'Observatoire d'anthropologie, une organisation non gouvernementale (ONG) composée d'anthropologues et d'autres spécialistes de sciences sociales qui travaillent pour et avec les autochtones des Philippines. Cette organisation est engagée dans l'assistance aux revendications de propriété des terres, à la planification d'un développement culturellement approprié des communautés, à leur formation à la gestion et à la défense des questions autochtones.

Source: IWGIA, *The Indigenous World* 2012
Traduction par Claire Levacher membre du réseau des
experts du GITPA pour le Pacifique