ACCÈS À LA TERRE DES PAYSANS, PÊCHEURS ET COMMUNAUTÉS INDIGÈNES AUX PHILIPPINES

ÉTUDE DE CAS DANS L'ÎLE DE MINDANAO

par Cédric Leterme

ENTRAIDE& FRATERNITE

11.11.11
VECHT MEE TEGEN ONRECHT

CETRI

AVANT-PROPOS

Cette étude est le fruit d'un partenariat noué entre Entraide et Fraternité, 11.11.11 et le Centre Tricontinental. Elle est la deuxième d'une série consacrée à l'accès à la terre, thème phare du programme 2017-2021 d'Entraide et Fraternité. La première étude avait porté sur l'île de Madagascar.

Je tiens à remercier ici chaleureusement Jamel Ann Caylan, de l'ONG KILOS KA, qui a assuré la coordination d'ensemble de ma mission sur le terrain, à Mindanao, entre la fin juillet et le début août 2019.

Je remercie également toutes celles et tous ceux qui ont apporté leur concours, de près ou de loin, à la rédaction de ce rapport, à commencer par les communautés en lutte dont nous retranscrivons ici les témoignages, mais aussi les camarades de DKMP, Focus on the Global South, Katarungan, LAFFCOD, LRC, MPPM, MTWRC et le Tambuyog Development Center.

Cédric Leterme
Décembre 2019

Cédric Leterme, Docteur en Sciences politiques et sociales, chargé d'étude au CETRI (Centre tricontinental)

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos 2

Lexique 3

L'accès à la terre aux Philippines : Contexte et principaux enjeux 4

Mindanao et l'accès à la terre des paysans, pêcheurs et communautés indigènes : Présentation de l'étude 11

Cas 1 : Réforme agraire et conflits paysans dans la Province du Lanao del Norte 14

Cas 2 : Zones côtières et accès à la terre de petits pêcheurs dans le Lanao del Norte 17

Cas 3 : Communautés indigènes et pressions multiples sur les terres dans le Cotabato del Norte 21

Observations générales 24

Recommandations 28

Bibliographie 31

LEXIQUE

BAFR : Bureau de la pêche et des ressources aquatiques *(Bureau of Fisheries and Aquatic Resources)*

CADT : Certificat de domaine ancestral *(Certificate of Ancestral domain Title)*

CARP : Programme englobant de réforme agraire (*Comprehensive Agrarian Reform Program*)

CARPER : Programme englobant de réforme agraire – Extension avec réforme (*Comprehensive Agrarian Reform Program - Extention with Reform)*

CLOA : Certificat de propriété foncière (*Certificate of Land Ownership Award)*

DA : Département de l'agriculture (*Department of Agriculture*)

DAR : Département de la réforme agraire *(Department of Agrarian Reform)*

DENR : Département de l'environnement et des ressources naturelles *(Department of Environment and National Resources)*

DKMP-Lanao : Mouvement démocratique des paysans philippins – section Lanao (ONG) (*Demokratikong Kilusang Magbubukid ng Pilipinas*)

EP : Brevet d'émancipation (*Emancipation Patent)*

GARB : Loi de réforme agraire véritable (*Genuine Agrarian Reform Bill)*

IPRA : Loi des droits des Peuples indigènes (*Indigenous People's Rights Act)*

KILOS KA : *Mouvement de la population rurale pauvre* (ONG) *(Kilusang Maralita sa Kanayunan)*

LAFCCOD : *Lanao Aquatic and Marine Fisheries Center for Community Development* (ONG)

LRC : *Legal Rights and Natural Resource Center* (ONG)

MPPM : *Mindanao People's Peace Movement* (ONG)

MTWRC : *Mindanao Tri-people Women's Resource Center* (ONG)

NCIP : Commission nationale sur les peuples indigènes (*National Commission on Indigenous People)*

L'ACCÈS À LA TERRE AUX PHILIPPINES : CONTEXTE ET PRINCIPAUX ENJEUX

Les Philippines sont un archipel de plus de 7100 îles regroupées en trois grands ensembles : l'île de Luçon au nord, les Visayas au centre et l'île de Mindanao au sud. À elles seules, Luçon et Mindanao représentent environ deux tiers de la superficie totale du pays. Elles abritent également un peu moins des trois quarts de sa population (presque la moitié pour la seule île de Luçon).

Sur les 30 millions d'hectares de terres disponibles dans le pays, 47 % (14,19 millions d'ha) sont classés comme « disposable and alienable » (ce qui signifie notamment qu'elles peuvent être vendues à des propriétaires privés, comme c'est déjà le cas pour plus de 64 % d'entre elles), dont 9,67 millions à usage agricole. À côté de cela, on retrouve également 53 % (15,8 millions d'ha) de terres classées comme terres forestières (« timber and forest land ») dont la propriété revient à l'État, celui-ci pouvant éventuellement en concéder l'exploitation sous certaines conditions (USAID, 2017). En réalité, la couverture forestière du pays s'est fortement réduite au cours de ces cent dernières années, notamment en raison de la multiplication des concessions minières. Alors que les forêts recouvraient environ la moitié de la superficie totale du pays en 1917, elles n'en constitueraient aujourd'hui que le quart. Ces terres publiques incluent également des zones côtières où il est interdit de construire des installations durables, mais où des droits d'usage (ex. : servitude) peuvent s'appliquer (cf. infra).

1| Un accès à la terre profondément inégal, défavorable à l'agriculture familiale

Les Philippines comptent environ 105 millions d'habitants dont plus de la moitié réside en zone rurale (60 % de la population féminine), et plus des deux tiers dans une zone « côtière » (USAID, 2017). Un quart des Philippins travaille dans l'agriculture et plus des deux tiers en dépendent pour leur survie, même si cette proportion tend à baisser (FAO, 2018).

Or, 70 % de ces travailleurs ruraux ne possèdent pas de terres (USAID, 2017). Les chiffres de 2013 de la FAO indiquent que les femmes sont davantage exposées à l'insécurité foncière. Elles sont en effet deux fois moins nombreuses que les hommes à posséder un titre de propriété (FAO, 2018). Pour ces paysans et paysannes sans terre, cela implique de travailler pour d'autres et/ou d'occuper illégalement des terres publiques ou privées.

La situation n'est toutefois pas beaucoup plus enviable pour ceux qui possèdent des terres. En effet, dans leur

immense majorité (89 % des fermes), les domaines n'excèdent pas 3 ha, alors que 60 % des terres agricoles (parmi lesquelles les plus riches et fertiles) appartiennent à seulement 13 % des propriétaires terriens, dont les domaines peuvent aller jusqu'à 30 000 ha (voire 100 000 ha pour les multinationales) (USAID, 2017).

Quand ils ne sont pas contraints de travailler pour eux, les petits paysans philippins doivent donc faire face à la concurrence de grands propriétaires terriens et d'entreprises nationales qui concentrent le pouvoir économique, mais aussi social et politique. Ils affrontent également la concurrence étrangère, favorisée par des accords de libre-échange[1] et une politique de libéralisation commerciale d'autant plus destructeurs pour eux que les Philippines sont un des rares pays de la région à ne pas subsidier (ou presque) son agriculture. Depuis plusieurs années, le pays est ainsi devenu un importateur net de riz après avoir longtemps été un exportateur net[2]. Dans ce contexte, il n'est donc pas surprenant que le taux de pauvreté soit presque trois fois plus important dans les campagnes (36 %) que dans les villes (13 %), les paysans se « disputant » avec les pêcheurs le statut de secteur le plus pauvre du pays depuis 2006 sans interruption (FAO, 2018).

Des pêcheurs encore plus vulnérables

Les petits pêcheurs[3] forment une catégorie encore plus à risque du point de vue de l'accès à la terre. D'abord, parce qu'ils résident pour la plupart dans des zones côtières particulièrement vulnérables aux conséquences des changements climatiques, que ce soit à travers la montée des eaux ou encore la multiplication et l'intensification des ouragans (FAO, 2013). Ensuite, parce que ces mêmes zones appartiennent en général à l'État (cf. encadré), qui reste dès lors toujours libre de les déplacer pour des motifs plus ou moins légitimes. Récemment, la lutte contre la vulnérabilité climatique a ainsi servi de prétexte au déplacement de communautés de pêcheurs au profit de projets touristiques ou de pêche industrielle (Oxfam, 2014). Pour les 2 millions de petits pêcheurs que compte le pays, 85 % du nombre total de pêcheurs, l'insécurité climatique se double donc en général d'une insécurité juridique liée à l'absence de propriété formelle de la terre, et ceci sans compter les autres défis qui pèsent sur eux comme la concurrence des grands acteurs commerciaux philippins et étrangers ou encore les conséquences de la surpêche (Calvan, 2018).

ZONES CÔTIÈRES AUX PHILIPPINES

Les côtes philippines sont sujettes à différentes délimitations auxquelles sont attachés des statuts et des régimes d'usage différents. Parmi celles-ci, *l'estran* (foreshore) désigne la zone située entre la plus haute et la plus basse ligne de marée, et la *zone de servitude* (ou de récupération) désigne la zone située à moins de 3 mètres de la ligne de plus haute marée en zone urbaine, moins de 20 mètres en zone rurale et moins de 40 mètres en zone forestière.

Ces zones relèvent de la propriété publique, mais elles font l'objet d'un droit de servitude, par exemple pour des usages récréatifs ou liés à la pêche. Il est toutefois interdit d'y construire des installations durables comme des maisons… ou des complexes touristiques.

---

1 Pour une liste de ces accords : https://www.export.gov/article?id=Philippines-Trade-Agreements.

2 En 2018, les Philippines ont ainsi importé du riz pour un montant de 736 millions de dollars (le double de l'année précédente, les plaçant au 7e rang mondial des importateurs de riz en 2018), alors que les exportations se chiffraient la même année à 470 000 dollars (source : http://www.worldstopexports.com/rice-imports-by-country/).

3 On distingue généralement trois types de pêche aux Philippines : la pêche à petite échelle (ou municipale (cf. infra)), la pêche commerciale et l'aquaculture. Les « petits pêcheurs » (« small fisherfolks ») relèvent de la première catégorie.

La situation particulière des communautés indigènes

Les indigènes forment une autre catégorie à part du point de vue de l'accès à la terre. On dénombre en effet encore plus de 100 ethnies différentes[4] aux Philippines (dont les deux tiers dans la seule île de Mindanao) qui revendiquent en tout une surface de 2,5 millions d'hectares de terre au titre de « domaine ancestral ». Toutefois, si la constitution et la loi « IPRA » (*Indigenous People's Rights Act*) de 1997 leur donnent bien le droit de réclamer la propriété de ces terres, la procédure pour le faire est longue, complexe et coûteuse, sans compter les obstacles culturels, politiques et juridiques auxquels ils se heurtent. Ceci explique que seule une petite portion de ces terres fait aujourd'hui l'objet d'un titre de propriété en bonne et due forme. Et même lorsque c'est le cas, ce n'est pas toujours une garantie suffisante contre des accaparements futurs (USAID, 2017). Les indigènes se retrouvent donc également dans les secteurs les plus pauvres et les plus vulnérables du pays, avec notamment des taux de chômage et de pauvreté systématiquement supérieurs à la moyenne du pays (IFAD, 2019).

Les villes également concernées par l'insécurité foncière

Enfin, la situation est également problématique en ville. La pauvreté rurale a en effet entraîné un exode massif vers les villes où bon nombre d'habitants vivent dans des logements informels. En 2011, ils étaient 9 millions dans ce cas sur une population urbaine totale de 44,1 millions. Rien qu'à Manille, la plus importante ville du pays, ils seraient 25 pour cent de la population (plus de 600 000 ménages) à vivre en bord de fleuve, sous les ponts ou encore dans des décharges (USAID, 2017). Et ici aussi, l'augmentation et l'intensification des catastrophes climatiques sont de nature à aggraver la situation avec de plus en plus de personnes déplacées et/ou contraintes de vivre dans des logements temporaires.

2| Confusion et insécurité juridiques

Selon la Constitution philippine, l'État est l'unique propriétaire des terres publiques pour lesquelles il détermine leur caractère aliénable ou non. Dans ce contexte, l'accès à la terre se fait donc soit à travers l'État, qui peut donner des terres qui lui appartiennent ou exproprier des propriétaires privés, soit par le biais de transaction ou de contrat entre propriétaires privés (USAID, 2017). L'administration foncière est toutefois relativement inefficace, avec à la clé des coûts de transaction particulièrement élevés au moment de sécuriser, enregistrer ou transférer des droits de propriété foncière. Les 11 millions de parcelles de terrain dénuées de titre officiel sont révélateurs de ce problème. Or, cette insécurité foncière est encore aggravée par le fait que plusieurs administrations différentes se partagent des compétences liées à la terre, avec parfois des mandats qui se recouvrent partiellement. Parmi les plus importantes, on peut citer le département de la réforme agraire (DAR), le département de l'agriculture (DA), le département de l'environnement et des ressources naturelles (DENR, qui a notamment la charge des terres publiques) ou encore la Commission nationale pour les communautés indigènes (NCIP). Au-delà donc de l'inégalité qui existe dans la distribution des terres, cette insécurité et confusion juridique est également à la source de nombreux conflits agraires dans le pays.

[4] Il n'existe toutefois pas de chiffre officiel quant à la population exacte des communautés indigènes, ce qui complique encore plus leurs luttes pour la reconnaissance de leurs droits.

LES GRANDS PRINCIPES DE LA RÉFORME AGRAIRE DE 1988 (CARP)

Le Comprehensive Agrarian Reform Program (CARP) adopté en 1988 s'appuyait sur trois grands volets, ce qui justifiait son appellation de « comprehensive » (englobante). Le premier volet (et le plus important) concernait la (re)distribution de terres aux paysans qui en étaient dépourvus. Cela incluait les paysans résidant sur les terres qu'ils cultivaient, mais aussi, pour la première fois, les ouvriers agricoles réguliers. De leur côté, les terres visées incluaient aussi bien des terres privées (en principe toute portion de domaine agricole excédant 5 hectares par propriétaire, plus 3 hectares par héritiers) que des terres publiques. Les (re)distributions devaient être effectuées par le DAR pour les terres privées et par le DENR pour les terres publiques. Concernant les premières, c'est le DAR qui devait les identifier, puis une compensation était prévue à charge des bénéficiaires, selon une estimation réalisée par la Land Bank of Philippines, mais à laquelle l'ancien propriétaire devait donner son accord. Il existait aussi plusieurs possibilités de (re) distribution dont certaines n'impliquaient pas nécessairement un transfert réel de terres (ex. : prises de participation dans l'exploitation agricole)...

Deuxième volet de la réforme, un dispositif de soutien aux bénéficiaires destiné à leur permettre de valoriser leurs nouvelles terres et d'en tirer un revenu suffisant.

Enfin, dernier volet, un dispositif de règlement des conflits liés à la mise en œuvre de la réforme, avec notamment l'attribution au DAR d'une compétence exclusive en matière de règlement des différends impliquant la redistribution de terres privées.

En 2009, alors que le programme avait expiré pour la seconde fois sans que toutes les terres aient été distribuées, une nouvelle extension (CARP-ER) fut votée, mais cette fois avec des réformes visant à répondre à certaines des critiques formulées vis-à-vis du dispositif initial. Parmi les nouveautés, on trouvait ainsi une extension encore plus grande des bénéficiaires potentiels, un budget renforcé pour les dispositifs de soutien aux bénéficiaires ou encore l'inclusion de dispositions sensibles à la question du genre. Prévue pour cinq ans, cette nouvelle extension a elle-même expiré sans avoir mené à terme l'ensemble des (re)distributions, lesquelles se poursuivent encore à l'heure actuelle...

Une réforme agraire limitée et inaboutie

Pour remédier à cette situation, différentes réformes agraires ont été adoptées. La dernière en date est aussi la plus importante : le Comprehensive Agrarian Reform Program (CARP, voir encadré), adopté en 1988, soit un an après la constitution de 1987 qui a clôturé l'ère de la dictature de Marcos sous la pression d'un important mouvement populaire. Prévu pour une durée de 10 ans, le programme devait notamment redistribuer 10,3 millions d'hectares de terres (6,5 millions d'hectares de terres publiques et 3,5 millions d'hectares de terres privées) aux paysans qui en étaient dépourvus. Près de 30 ans et deux prolongations plus tard (une première extension de 10 ans en 1998, puis une « extension avec réforme » adoptée en 2009 pour une nouvelle période de 5 ans), le programme de redistribution n'a toujours pas été achevé, et les critiques se multiplient (Ballesteros et al., 2017 ; Focus on the Global South, 2018).

Parmi les principales critiques, le fait que seules 88 % des terres identifiées ont été effectivement distribuées. Et encore, il s'agissait principalement de terres publiques et/ou de piètre qualité, laissant les meilleures terres aux mains des grands propriétaires. Les modes de transfert privilégiés ont également posé problème, nombre d'entre eux permettant en réalité à l'ancien propriétaire de garder le contrôle des terres, par exemple en choisissant lui-même le bénéficiaire de la « redistribution »... Les « transferts forcés » où le propriétaire n'aurait pas son mot à dire n'ont ainsi concerné que moins de 400 000 hectares à ce jour, loin derrière les autres formes de transferts, alors qu'il s'agit pourtant de la modalité la plus redistributive (Focus on the Global South, 2018). Plus largement, comme le souligne l'ONG *Focus on the Global South*, « *depuis son adoption le CARP a été marqué par d'innombrables failles juridiques, une piètre mise en œuvre, une forte résistance des propriétaires terriens et une bureaucratie inefficace* » (18).

En outre, le programme prévoyait que les bénéficiaires versent une compensation aux anciens propriétaires. Cette disposition visait à rendre la réforme plus acceptable aux yeux des propriétaires, mais au risque de fragiliser les petits fermiers, et ce d'autant plus que les services de soutien dont ils ont pu bénéficier n'étaient ni suffisants ni adaptés. Résultat : beaucoup d'entre eux n'ont pas été en mesure d'assurer la pérennité de leur nouvelle exploitation, une situation renforcée par les politiques de libéralisation et de soutien à l'agro-industrie poursuivies en parallèle par l'État (cf infra).

La loi « IPRA » de 1997 pour les communautés indigènes

En parallèle du CARP, l'État a également adopté en 1997 l'*Indigenous People's Rights Act* (IPRA) pour faire face à la situation spécifique des communautés indigènes. Grâce à cette loi, celles-ci peuvent désormais faire reconnaître leurs droits à la terre sur leur "domaine ancestral" en réclamant à l'État un *Certificate of Ancestral Domain Title* (CADT). La procédure prend toutefois plusieurs années et son aboutissement est loin d'être garanti. Souvent, une partie ou l'ensemble des terres est en effet revendiqué par des propriétaires privés, des entreprises ou même l'État. De plus, les relevés fonciers ne sont pas toujours exacts, ce qui favorise les conflits (parfois violents) entre individus, mais aussi entre administrations (cf infra).

D'autres problèmes sont liés à la philosophie même de la loi. L'ONG « *Legal Rights and Natural Resources Center* » (LRC, branche philippine des Amis de la Terre), par exemple, souligne que la loi IPRA repose sur la nécessité d'un acte positif (c'est-à-dire qui doit être posé) de la part des communautés indigènes pour faire reconnaître leurs droits, alors qu'une procédure automatique aurait pu être envisagée. L'association insiste également sur le fait que la notion même de propriété foncière privée est étrangère à la culture de ces communautés indigènes, qui se retrouvent néanmoins contraintes de l'adopter pour espérer sauvegarder leurs droits à la terre.

Enfin, si la loi stipule bien que l'utilisation des terres indigènes à des fins d'exploitation commerciale, par exemple, doit toujours se faire avec leur consentement « libre et préalable », dans les faits cette obligation est souvent contournée ou purement et simplement ignorée (LRC, 2012). À ce propos, une bataille juridique clé se joue entre les défenseurs de la souveraineté absolue de l'État sur le territoire et ceux qui défendent plutôt l'idée d'une souveraineté étatique limitée par les droits des indigènes sur leurs domaines ancestraux. Une bataille qui a des implications concrètes lorsqu'il s'agit pour l'État d'attribuer des concessions minières sur des terres indigènes par exemple (cf. infra).

Des petits pêcheurs laissés pour compte

Les pêcheurs municipaux se réfèrent quant à eux au Code de la pêche adopté en 1998 (et amendé en 2015), officiellement dans une perspective de développement durable (Aquino et al., 2013). C'est ainsi, par exemple, que les eaux municipales (c'est-à-dire les eaux situées à moins de 15 km de la côte) leur sont réservées ou encore que la loi impose une gestion participative des ressources aquatiques à travers la création d'organes spécifiques au niveau local. Des associations de défense des droits des petits pêcheurs reprochent toutefois à cette loi un certain décalage avec la réalité – la participation locale, par exemple, est aujourd'hui une illusion au regard des asymétries de pouvoir qui existent entre les différents acteurs, et ce malgré de réels efforts menés après l'adoption de la loi pour favoriser cette participation. Ces associations regrettent aussi que cette loi serve paradoxalement d'instrument de criminalisation des petits pêcheurs sous couvert de défense de l'environnement[5] (Lumibao, 2018).

En outre, en ce qui concerne l'accès à la terre dans leurs zones d'habitat, c'est-à-dire généralement dans des zones côtières, les petits pêcheurs sont encore soumis au code de l'eau adopté en 1976 qui leur reconnaît, au mieux, des droits d'usage. En effet, d'après cette loi, l'estran (c'est-à-dire la zone du littoral située entre la plus haute et la plus basse marée) est la propriété de l'État, tandis que la zone se situant respectivement à moins de 3 mètres (en zone urbaine), 20 mètres (en zone agricole) et 40 mètres (en zone forestière) de l'estran ne peut pas faire l'objet de construction durable. Or, ce sont généralement les zones où résident les petits pêcheurs et leur famille, une situation souvent tolérée par l'État, mais qui laisse ces communautés à la merci de son arbitraire. Récemment, en raison de la multiplication des catastrophes climatiques (ouragans, inondations), l'État est devenu plus strict quant au respect de cette loi, privant souvent des communautés déplacées de la possibilité de revenir sur leur ancien lieu de résidence pour des motifs (officiels) de sécurité. En parallèle, il existe bien des dispositions légales en matière de relogement, mais qui posent problème en termes de moyens alloués ou encore de lieu de relocation (cf. infra) (Oxfam, 2014).

---

[5] C'est ainsi, par exemple, que les amendes qu'ils encourent pour pêche illégale les pénalisent proportionnellement beaucoup plus que les gros acteurs commerciaux qui s'y livrent à des échelles beaucoup plus massives…

Paysans de Lanao du Nord lors de la journée nationale de protestation contre la loi sur la tarification du riz le 20 novembre 2019.

3| Un contexte politique et économique globalement défavorable

À côté des limites des réformes et de leur application, les petits paysans, pêcheurs et communautés indigènes font également face à un contexte politique et économique particulièrement adverse. Nous l'avons dit, les pouvoirs économiques et politiques sont historiquement concentrés et imbriqués aux Philippines. Or, depuis les années 1970-80, les différentes administrations mènent une politique d'ouverture et d'insertion dans la mondialisation qui accentue et complexifie ce phénomène, au détriment de la majorité de la population (Focus on the Global South, 2018). Création de zones économiques spéciales, ouverture aux investisseurs directs étrangers, libéralisation commerciale, ces mesures visent invariablement à promouvoir une agriculture, et plus largement une économie, dominée par le marché et par les grandes entreprises, malgré les discours prônant depuis quelques années la poursuite d'un « développement durable » et l'adoption de quelques lois ou réglementations qui n'ont pas les moyens de leurs ambitions, à l'image de la loi de promotion de l'agriculture bio (*Organic Agriculture Act*, adoptée en 2010), notoirement sous-financée.

Duterte et les espoirs déçus d'une réorientation « populiste »

L'arrivée au pouvoir de Rodrigo Duterte en 2016 a pu apparaître pour certains comme l'espoir d'une réorientation possible vers des politiques plus favorables aux petits paysans (Focus on the Global South, 2017). En effet, en tant que candidat, Duterte avait régulièrement dénoncé le poids de l'oligarchie dans le pays, et affirmé sa volonté de défendre l'environnement ainsi que les droits des paysans et des travailleurs, notamment à travers une solution négociée aux deux conflits armés toujours en cours (cf. infra). Ses débuts à la présidence ont d'ailleurs confirmé ces espoirs, avec les nominations remarquées de Rafael Mariano à la tête du DAR et de Gina Lopez au DENR. Le premier est un ancien dirigeant de l'influent mouvement paysan Kilusang Magbubukid ng Pilipinas (KMP) proche du parti communiste et la seconde est une écologiste chevronnée particulièrement critique vis-à-vis des projets d'extraction minière.

Un an plus tard, ces espoirs étaient toutefois déçus (Focus on the Global South, 2017). Les contradictions entre les différentes composantes de l'alliance au pouvoir se résolvant finalement au profit d'une consolidation de ses pôles néolibéraux et militaires au détriment des pôles plus progressistes. Les nominations de Mariano et Lopez n'auront ainsi finalement pas été confirmées par la Commission des nominations (un organe constitutionnel composé de membres du Sénat et du Parlement, chargés de confirmer certaines nominations présidentielles). Malgré des efforts visant à maintenir au moins une apparence d'orientation « populiste », le cœur de la politique de Duterte favorise indéniablement les intérêts économiques des grandes fortunes du pays et de la communauté mondiale des affaires. En témoigne, notamment, son projet de modification constitutionnelle qui devrait, entre autres, permettre aux investisseurs étrangers d'acquérir directement des terres dans le pays, seules des participations conjointes avec des entreprises philippines étant actuellement autorisées (Ellao, 2019). Ou encore l'adoption, en 2019, d'une loi controversée sur la tarification du riz, qui a définitivement supprimé les restrictions quantitatives et les tarifs sur l'importation de riz dans le pays, au risque de fragiliser encore un peu plus les petits producteurs nationaux face à la concurrence des productions hautement subsidiées du Vietnam ou de la Thaïlande, par exemple[6]. De même, la vaste réforme fiscale adoptée en 2017 à travers la loi « TRAIN » (*Tax Reform for Acceleration and Inclusion Act)* et présentée à l'époque comme un « formidable cadeau de Noël pour le peuple philippin » par Duterte s'est finalement révélée être un instrument d'aggravation de la pauvreté et des inégalités dans le pays (Punongbayan, 2019).

[6] À ce sujet : https://focusweb.org/farmers-protest-passage-of-rice-tariffication-bill/.

Les dangers de la « lutte contre le terrorisme »

En parallèle, après un an de négociations avec la guérilla communiste toujours active dans l'île de Mindanao (cf infra), celles-ci ont finalement été rompues et le gouvernement Duterte a renoué avec une politique ultra répressive qui lui permet de justifier de nombreux abus et violations des droits humains au nom de la « lutte contre le terrorisme » (Palatino, 2018). La même logique est d'ailleurs d'application dans la lutte contre l'insurrection islamiste, en particulier depuis le siège de la ville de Marawi en 2017 et l'application de la loi martiale sur l'île de Mindanao qui l'a suivi (cf infra) (Chase-Lubitz, 2017). Dans ce contexte, en 2018, l'ONG Global Witness a identifié les Philippines comme le pays le plus dangereux pour les leaders paysans et écologistes, avec un triste record de 30 assassinats enregistrés sur l'année écoulée, dont la moitié liée à l'agrobusiness (Global Witness, 2019).

De son côté, Duterte souhaite également clore le chapitre de la réforme agraire. Pour ce faire, il a notamment mandaté le DAR pour qu'il distribue toutes les terres non distribuées d'ici 2022 (DAR, 2019), ce qui fait craindre que le processus ne soit bâclé et dès lors sujet à des contestations juridiques par la suite. Il a également ordonné au DAR de procéder à une conversion accélérée de certaines des terres visées par la réforme, ce que d'aucuns interprètent comme une façon détournée de soustraire les meilleures terres (ou les plus politiquement délicates) à toute tentative de redistribution (Chavez, 2019)[7]. Enfin, une fois la réforme officiellement terminée, l'ensemble des outils juridiques qu'elle mettait en place pour les paysans pourrait être démantelé, à commencer par le DAR, laissant ces derniers dans une position encore plus précaire qu'aujourd'hui.

En résumé, que ce soit à travers les abus et les intimidations ou indirectement à travers la concurrence étrangère ou la gestion des catastrophes naturelles, l'accès à la terre pour les communautés rurales aux Philippines est aujourd'hui largement mis sous pression. C'est dans ce contexte que nous nous sommes penchés sur trois situations de conflits qui illustrent chacune une problématique différente dans l'accès au foncier sur l'île de Mindanao. Celles-ci feront l'objet des sections suivantes.

[7] En effet, une des stratégies utilisées jusqu'ici par les opposants à la réforme consiste à demander la conversion des terres visées d'un usage agricole à un autre usage (ex. : commercial) pour que celles-ci en soient exemptées (Focus on the Global South, 2018).

MINDANAO ET L'ACCÈS À LA TERRE DES PAYSANS, PÊCHEURS ET COMMUNAUTÉS INDIGÈNES : PRÉSENTATION DE L'ÉTUDE

La présente étude s'appuie sur un travail d'enquête réalisé entre juillet et août 2019 sur l'île de Mindanao, au sud des Philippines, la deuxième en importance en termes de superficie et de population. Mindanao est également considérée comme le « panier à provision » des Philippines puisque c'est là qu'est concentrée la majorité des cultures agro-exportatrices du pays (ex. : bananes, ananas, caoutchouc) ainsi que certaines de ses ressources les plus stratégiques (ex. : réserves d'or) (FAO, 2018). L'île concentre cependant d'importants problèmes socio-économiques et politiques dont certains lui sont spécifiques. Quatre des cinq régions les plus pauvres du pays sont ainsi situées à Mindanao et l'île est toujours le théâtre de deux conflits armés vieux de plusieurs décennies (FAO, 2018) (cf. infra). Parmi les causes de ces conflits, une cohabitation souvent difficile entre les trois grandes communautés qui peuplent l'île : les Moros (musulmans), les catholiques et les communautés indigènes.

Une histoire singulière

Mindanao est longtemps restée en marge de la colonisation espagnole, puis américaine, avec comme principaux habitants une importante communauté musulmane (les « Moros », du terme « Maures » en espagnol) située dans les régions occidentales et différentes ethnies indigènes éparpillées sur tout le territoire. La situation change néanmoins au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, lorsque les autorités nationales favorisent les migrations internes depuis Luçon vers Mindanao pour pallier le manque croissant de terres dans la partie nord du pays. L'arrivée massive de migrants essentiellement catholiques cause alors des conflits de plus en plus nombreux avec les musulmans et les indigènes, auxquels se greffent des conflits liés aux inégalités qui caractérisent la structure agraire (et plus largement socio-économique) de l'ensemble du pays. Deux rébellions armées vont ainsi en découler, qui sont toujours actives aujourd'hui : la première d'inspiration islamiste et la seconde d'inspiration communiste (IRENEES, 2007).

Revendication d'autonomie pour les Moros

Le premier conflit débouche en 1989 sur la création de la « région autonome en Mindanao musulmane » (ARMM), remplacée en 2019 par la « région autonome Bangsamoro ». Soutenue par les deux plus anciens

groupes armés islamistes du pays, le Front Moro de libération nationale (MNLF) et le Front Moro islamique de libération (MILF), cette issue est toutefois rejetée par le groupe Abou Sayyaf, le plus récent et le plus radical d'entre eux, qui continue de viser l'établissement d'un État islamique indépendant. En 2017, une violente confrontation l'oppose d'ailleurs à l'armée philippine dans la ville de Marawi, dont le siège va durer du 23 mai au 23 octobre (Rood, 2017). Dans la foulée, le président Duterte déclare la loi martiale sur l'entièreté de l'île, une première depuis la dictature de Marcos dans les années 1970, décision qu'il renouvelle en 2018 pour une durée indéterminée. Or, cette décision est d'autant plus problématique qu'elle facilite le déplacement et la répression de mouvements paysans et/ou indigènes pour faire de la place à des projets miniers ou touristiques (Chandran, 2018). La loi martiale offre en effet des pouvoirs étendus aux autorités locales, civiles et militaires en matière de maintien de l'ordre, de surveillance et de répression tout en limitant les possibilités pour les victimes d'éventuels abus de pouvoir de les contester devant les tribunaux.

En parallèle, le processus de transition pour la mise en œuvre de la région autonome du Bangsamoro suscite également des tensions et des inquiétudes chez les minorités non-musulmanes qui y vivent, à l'image des communautés indigènes qui insistent pour que le processus inclue la reconnaissance de leurs droits à la terre dans le cadre de la loi philippine, notamment[8].

Réforme agraire et justice sociale pour la « Nouvelle Armée du Peuple » (NPA)

Concernant la guérilla communiste, après avoir été active dans l'ensemble du pays durant plusieurs décennies, la New People's Army (NPA) n'est plus présente aujourd'hui que dans l'île de Mindanao, essentiellement dans les zones rurales les plus reculées. Le Parti communiste des Philippines (CPP) et plus largement le National Democratic Front (NDF), auxquels la NPA est affiliée, restent néanmoins les principaux mouvements d'opposition à l'échelle nationale (Rogatyuk, 2018). Ces trois entités font toutefois l'objet d'une intense campagne de répression depuis 2017 suite à l'échec des négociations de paix relancée par le président Duterte peu après son élection en 2016, une entreprise qui permet à nouveau au président et à ses soutiens de se débarrasser d'opposants gênants sous couvert de « lutte contre le terrorisme » (Palatino, 2018) (cf infra).

Parmi les revendications historiques du mouvement communiste aux Philippines, on trouve évidemment celle d'une réforme agraire, dont la proposition de loi « Genuine Agrarian Reform Bill » (GARB) introduite en 2009 au Parlement est la version la plus récente et la plus aboutie. Contrairement au CARP de 1988, celle-ci prévoit notamment une redistribution obligatoire des terres sans compensation pour les anciens propriétaires (Anakpawis, 2009). Cette différence de stratégie vis-à-vis de la réforme agraire a toutefois été une des causes d'une profonde scission au sein du mouvement social philippin dans les années 1990[9], qui perdure encore à ce jour avec d'un côté le pôle toujours dominant, mais affaibli du NDF et de l'autre une myriade d'organisations et de tendances dont le principal point commun est de rejeter la ligne et les méthodes radicales défendues par le NDF. Néanmoins, pour nombre de nos interlocuteurs, ces divisions gagneraient à être surmontées à l'heure où les attaques contre les droits humains, économiques et sociaux aux Philippines ont rarement été aussi nombreuses et violentes.

1| Situations analysées

Dans ce contexte, trois situations de conflit ont été analysées, qui concernaient respectivement :

- Des conflits impliquant des communautés paysannes opposées à des propriétaires terriens dans la province du Lanao del Norte ;
- Des conflits impliquant des communautés de pêcheurs également opposées à des propriétaires terriens, mais sur des terres appartenant à l'État, dans cette même province du Lanao del Norte ;
- Des conflits impliquant une communauté indigène opposée à une entreprise multinationale dans la province du Cotabato del Norte.

Ces conflits ont été choisis pour la diversité des enjeux et des acteurs qui les sous-tendent. Ensemble, ils offrent en effet un panorama des problématiques agraires qui caractérisent les Philippines en général, et Mindanao en particulier. Toutefois, au-delà de leurs spécificités, ces différentes situations partagent également des traits communs, sur lesquels nous reviendrons dans l'avant-dernière section de ce rapport.

[8] À ce sujet : https://focusweb.org/indigenous-leaders-call-for-full-inclusion-of-their-rights-in-the-new-philippine-bangsamoro-basic-law/.

[9] Ce ne fut toutefois pas la seule cause, la réaction à adopter face au massacre de Tienanmen par l'armée chinoise en 1989 ayant été au moins aussi déterminante.

2| Méthodologie

La réalisation de cette étude s'est appuyée sur une triple démarche méthodologique. En premier lieu, nous avons procédé à une analyse documentaire préalable à la mission. Cette première étape avait pour but de faire une recension de la littérature existante sur la thématique de l'accès à la terre aux Philippines. Il s'agissait aussi de remettre cette question dans le contexte socio-historique spécifique du pays. Enfin, nous avons également cherché à obtenir un maximum d'informations sur les différentes situations de conflit analysées, notamment d'un point de vue juridique.

Notre deuxième démarche fut de procéder à des entretiens ciblés avec des acteurs locaux actifs sur les différentes dimensions traitées dans l'étude. Ce faisant, il s'agissait de compléter et de vérifier nos informations avec des acteurs directement impliqués sur le terrain, mais aussi de nous renseigner sur les évolutions les plus récentes de la situation politique générale du pays. Pour ce faire, nous avons commencé notre séjour par des rencontres à Manille avec des militants des ONG suivantes :

- *Focus on the Global South* : ONG active dans toute la région du Sud-Est asiatique sur des thématiques comme l'accaparement de terres ou encore les accords de libre-échange, en particulier à travers de la recherche et du plaidoyer ;
- *Legal Rights and National Resources Center* (LRC) : branche philippine des Amis de la Terre, spécialisée dans l'assistance juridique aux communautés indigènes ;
- *Katarungan – Rights* : ONG de défense et de soutien des communautés paysannes aux Philippines.
- À la fin de notre séjour, nous avons également pu organiser des sessions de débriefing, d'abord à Mindanao, avec les ONG suivantes :
- *Mindanao Tri-people Women's Resource Center* (MTWRC) : ONG active dans la défense des droits des femmes des trois grandes communautés qui composent l'île (« migrants catholiques », indigènes, Moros).
- *Mindanao People's Peace Movement* (MPPM) : ONG de soutien à une résolution pacifique des conflits qui traversent l'île de Mindanao, et de défense des droits des communautés affectées.

Puis, encore une fois à Manille, non seulement avec *Focus on the Global South* et *Katarungan* (cf. ci-dessus), mais aussi avec le *Tambuyog Development Center*, une ONG active sur la scène nationale pour défendre les droits des communautés de pêcheurs.

Enfin, troisième et dernier aspect de notre démarche, qui a constitué le cœur de notre étude, une mission d'une dizaine de jours dans les trois communautés que nous avions identifiées pour récolter directement leur témoignage. Pour ce faire, nous avons été aidés par les partenaires d'Entraide et Fraternité dans la région, à commencer par l'ONG *Kilos Ka*[10] qui a assuré la coordination d'ensemble de la mission, mais aussi par les ONG *DKMP*[11] et *LAFCCOD*[12], qui nous ont permis de rentrer en contact respectivement avec les paysans et les petits pêcheurs dont nous relatons ci-dessous les témoignages. Dans chaque communauté, nous avons procédé à des entretiens de groupe où chacun pouvait participer à la construction d'un récit commun sur les conflits vécus et sur leurs conséquences. Nous complétions ensuite ces entretiens par des discussions plus informelles et, lorsque c'était possible, par une visite des lieux contestés.

3| Suite du rapport

Les trois prochaines sections proposent une présentation et une analyse des situations de conflits étudiées durant notre séjour sur le terrain. La suivante reviendra plus en détail sur les enseignements communs que l'on peut en tirer. Enfin, nous proposerons quelques recommandations en conclusion.

---

[10] Plateforme de mutualisation et de relais des intérêts des communautés rurales de Mindanao au niveau politique national.

[11] Mouvement démocratique des paysans philippins (section Lanao), association de soutien aux luttes paysannes et à la transition vers l'agroécologie.

[12] Lanao Aquatic and Marine Fisheries Center for Community Development, association de soutien aux communautés de pêcheurs et à la gestion des ressources aquatiques.

CAS 1 :
RÉFORME AGRAIRE ET CONFLITS PAYSANS DANS LA PROVINCE DU LANAO DEL NORTE

Ces premiers cas impliquent quatre communautés paysannes qui ont obtenu, en 1988, à travers la réforme agraire, la redistribution de terres sur lesquelles elles vivaient et travaillaient jusque-là pour le compte d'un propriétaire privé. Ces redistributions (comme beaucoup d'autres) ont toutefois été réalisées dans la précipitation de façon à permettre au DAR local d'afficher de bonnes statistiques. Or, cette situation offre énormément de possibilités de recours juridiques pour les propriétaires, alors même que le cadre juridique de la réforme leur est déjà favorable (cf. supra) et qu'ils peuvent bien souvent compter sur le soutien des autorités locales (et parfois même des échelons supérieurs du pouvoir politique).

Dans les cas présents, l'enjeu concerne la compensation financière des propriétaires par les paysans, une compensation dont la procédure (cf. encadré supra) fait l'objet de manipulations de façon à nier les droits des fermiers tout en s'assurant qu'ils continuent de payer une redevance aux anciens propriétaires. Cette situation est favorisée par le cadre juridique de la réforme, la partialité des autorités locales, les faibles moyens et expertises des fermiers, mais aussi le poids des relations féodales qui régissaient leurs rapports avec les propriétaires avant la réforme.

1| Sanciangco Estate, Simpak, Lala, Lanao del Norte (43 hectares)

Le premier conflit concerne 29 ménages ayant reçu leur « Emancipation Patent » (EP) dans le cadre de la réforme agraire en 1988. Dans la foulée, la Land Bank of the Philippines (LBP) évalue alors la compensation qu'ils doivent verser à l'ancien propriétaire à 14 000 pesos (l'équivalent aujourd'hui d'environ 250 €) par hectare. Ce dernier conteste néanmoins ce prix en considérant qu'il est beaucoup trop bas.

Le propriétaire lance alors trois procédures juridiques différentes. La première pour tenter de faire annuler les EP. La deuxième pour faire expulser les fermiers de ce qu'il considère toujours être ses terres. Et la troisième pour faire réévaluer le montant de la compensation. Les deux premières tentatives sont rejetées par le tribunal, mais la troisième donne lieu à une négociation durant laquelle le propriétaire demande 73 000 pesos/ha alors que les fermiers continuent de défendre le montant initial de 14 000 pesos.

Mobilisation des paysans contre l'expulsion de leurs terres.

Pour couper la poire en deux, le DAR local propose alors 45 000 pesos, ce qui est accepté par chacune des parties. Mais lorsque les fermiers reçoivent le document final, ils constatent que c'est le montant du propriétaire (73 000 pesos) qui a finalement été retenu. « *Notre avocat avait signé à notre place,* nous explique l'un des fermiers. *On ne sait toujours pas s'il a été acheté ou juste intimidé… Reste qu'après ça on était lié sur le plan juridique, donc on a payé.* »

En 2009, alors qu'ils se sont enfin acquittés du remboursement du propriétaire, les fermiers apprennent toutefois que les héritiers du propriétaire

Mobilisation des paysans contre l'expulsion de leurs terres.

(mort entre-temps) contestent cette fois toute la procédure au motif qu'il y avait dès l'origine un problème de délimitation des terres (certaines portions se superposaient). Pour éviter de retomber dans une procédure judiciaire interminable et incertaine, ils acceptent alors de passer par un « *direct payment scheme* » – une sorte de compromis à l'amiable – dans le cadre duquel ils doivent à nouveau s'acquitter de 73 000 pesos/ha. « Ça *nous semblait être la meilleure ou en tout cas la moins pire des solutions,* poursuit notre interlocuteur. *On voulait juste en finir une fois pour toutes* ».

Cette seconde somme a fini d'être payée en 2018. Au moment de l'interview (juillet 2019), les fermiers attendaient de voir s'ils allaient effectivement recevoir la confirmation de leur titre de propriété ou non…

2| Sanciangco Estate, Pendulonan, Lala, Lanao del Norte (61 hectares)

Le deuxième conflit porte sur un autre site appartenant au même propriétaire. Cette fois, la vingtaine de ménages avaient également reçu des EP en 1988, mais sans même en être avertis. « *Cette situation n'est pas rare,* nous expliquera par la suite Raphael Baladad, de l'ONG Focus on the Global South. *L'objectif premier de nombreux bureaux locaux du DAR est de pouvoir afficher de bonnes statistiques de mise en œuvre de la réforme agraire, sans prendre la peine et les risques de mener effectivement à bien l'ensemble du processus de transfert. C'est ce que nous appelons des « distributions erronées* » (erroneous distributions). À cause d'elles, nous avons appris à nous méfier des statistiques officielles qui sont souvent exagérées »[13].

Pourtant, après avoir entendu parler de la réforme, en 1988, les fermiers s'étaient tournés vers le DAR et le propriétaire pour négocier la redistribution des terres sur lesquelles ils vivaient et travaillaient, sans savoir qu'elles leur avaient déjà été attribuées. Après discussion, ils s'étaient mis d'accord sur un montant total de 130 000 pesos payables en 30 ans, mais sans le mettre officiellement par écrit. « *Cela peut sembler naïf*, reconnaît Jamel Caylan, de Kilos Ka, également présente durant l'entretien, *mais pour ces fermiers une parole est une parole et il ne faut pas oublier qu'ils négociaient avec un individu avec lequel ils étaient engagés jusque-là dans des relations de type féodal* ».

Or, le propriétaire allait rapidement témoigner de sa mauvaise foi. Entre 1993 et 2008, ce dernier a notamment fait expulser neuf ménages pour récupérer 9 hectares, alors que les familles détenaient un EP (mais sans le savoir) et qui s'étaient en outre acquittés de leur paiement jusque-là. Démunis face à ces abus, les autres ménages ont néanmoins continué de payer. « *Que pouvions-nous faire ?*, se demande l'un des fermiers concernés. *Au moins en payant nous avions une chance qu'il nous laisse tranquilles* ».

Aujourd'hui, le montant qui avait été négocié a été totalement acquitté. En outre, les paysans ont finalement appris en 2014 qu'ils étaient déjà titulaires d'un EP. Dans ce contexte, ils ont décidé d'arrêter de payer et de miser sur une intervention du DAR pour qu'il certifie définitivement leur propriété. « *Cette décision n'a pas été facile à prendre,* poursuit notre interlocuteur. *Qu'allons-nous faire s'ils refusent de nous donner raison ?* »

3| Sanciangco (père) Estate, Sitio Badac, Lanipao, Lala, Lanao del Norte (103 hectares)

Le troisième conflit porte sur une propriété appartenant au père du propriétaire impliqué dans les deux cas précédents. Il concerne également des ménages paysans ayant reçu un EP en 1988 dans le cadre de la réforme agraire. Les fermiers ont alors passé un accord avec l'ancien propriétaire qui a accepté une compensation en nature (sous la forme d'une portion des récoltes), mais dont la durée exacte n'a pas été fixée. « *Encore une fois, il s'agissait d'un accord verbal*, déplore Jamel, de Kilos Ka ».

Au bout d'une vingtaine d'années, les paysans ont toutefois voulu faire évaluer la terre pour voir si et jusque quand ils devaient encore s'acquitter du paiement. Pour ce faire, ils se sont rendus au DAR local qui leur a expliqué que cette évaluation ne pouvait se faire que pour la communauté dans son ensemble et non pas lot par lot comme ils le demandaient. « *Le problème*, nous explique l'un des fermiers concernés, *c'est que tous les fermiers n'étaient plus en possession de leur EP.*

[13] Sur ce point, voir également Focus on the Global South (2018).

Certains parce qu'ils n'avaient reçu qu'une copie de la part du DAR, d'autres parce qu'on le leur avait repris sous prétexte qu'il fallait le corriger. En plus, tous les fermiers n'en étaient pas au même stade de remboursement, c'est pour ça qu'ils voulaient des évaluations individuelles ».

Dans ce contexte, il s'avéra impossible à la fois de procéder à des évaluations individuelles, mais aussi à une évaluation collective comme le réclamait le DAR. « *Cela a créé des tensions*, se souvient un autre fermier présent, *en particulier entre les fermiers qui étaient bien positionnés et les autres* ».

Quelque temps après, suite à un changement de personnel du DAR, les paysans ont toutefois appris qu'une évaluation individuelle était en réalité possible, contrairement à ce qu'on leur avait affirmé jusque-là. La nouvelle équipe du DAR a même promis de s'occuper elle-même de la procédure. « *Nous restons toutefois sceptiques*, nous affirme l'un de nos interlocuteurs, *la nouvelle responsable du DAR est une ancienne camarade de classe de l'ancien propriétaire des terres...* » En attendant un dénouement, les fermiers continuent donc de donner une partie de leur récolte au propriétaire, sans savoir ni quand ni comment ils pourront en être quittes.

4| Fuentes-Garcia Estate, Pinuyak, Lala, Lanao del Norte (9,5 hectares)

Enfin, notre dernier exemple concerne à nouveau des ménages ayant reçu un EP en 1988. Dans la foulée, ces derniers négocient un accord de compensation avec l'ancien propriétaire. La procédure est toutefois interrompue suite à l'introduction d'une plainte par une tierce partie qui affirme être le vrai propriétaire, ce qui sera confirmé par un procès.

« *Le problème*, nous explique l'un des fermiers concernés, *c'est que le nouveau propriétaire ne voulait ni négocier, ni même que l'on reste sur ces terres. Pour essayer de nous faire partir, il nous a donc envoyé la police et même des hommes armés pour nous intimider* ». Les paysans refusent toutefois de partir, encouragés en cela par un conseiller légal du DAR qui leur explique qu'ils sont dans leur droit puisqu'ils disposent d'un EP. « *Mais les intimidations n'ont pas cessé*, poursuit notre interlocuteur, à tel point que 6 des 13 ménages présents ont décidé de détruire eux-mêmes leur maison et de quitter les lieux ».

En parallèle, le propriétaire introduit également une requête pour obtenir l'annulation des EP et l'expulsion des familles restantes, mais il le fait devant une juridiction qui n'est normalement pas compétente pour ce type de litiges, tous conflits fonciers liés à la réforme agraire devant normalement être tranchés par le DAR. Le tribunal se déclare toutefois compétent et donne finalement raison au propriétaire.

« *De notre côté, on s'est donc rendus au DAR*, nous explique un autre fermier, *pour faire reconnaître la validité de notre EP par la juridiction normalement compétente* ». Suite à ces démarches, les familles paysannes ont non seulement obtenu gain de cause, ce qui a permis d'éviter les expulsions, mais elles ont même obtenu une interdiction d'approcher (restricting order) contre le propriétaire, qui a toutefois fait appel de la décision.

À l'heure actuelle, la procédure est toujours en cours et les fermiers sont inquiets puisqu'ils n'ont même pas encore reçu leur document officiel de validité (suite à la première décision), le DAR local affirmant attendre les documents nécessaires en provenance de Manille...

5| Conclusion

Cette première série de cas illustre bien le décalage existant entre le cadre et les objectifs officiels de la réforme agraire et sa mise en œuvre concrète. D'abord, on y retrouve en effet des redistributions effectuées dans la précipitation dans le seul but d'afficher de bonnes statistiques, mais sans que la procédure soit complètement respectée. S'y ajoutent ensuite la réticence et les manipulations des anciens propriétaires, bien décidés à user de tous les moyens (légaux et illégaux) dont ils disposent pour contourner les décisions de redistribution qui les affectent. Tout ceci, enfin, dans un contexte de profonde asymétrie de pouvoir entre les grands propriétaires terriens et les paysans bénéficiaires de la réforme, une asymétrie renforcée par les relais politiques et institutionnels dont disposent les premiers, ainsi que par le poids des relations féodales qui caractérisaient les rapports entre paysans et propriétaires avant la réforme.

On comprend donc que les résistances soient difficiles et parfois sources de conflits au sein même des communautés tant leur issue peut paraître incertaine et risquée. L'intérêt d'organisations comme Kilos Ka et DKMP consiste dès lors à leur offrir du soutien (organisationnel, juridique), mais aussi à les unir entre elles pour en maximiser l'impact et pour développer des solidarités et réseaux d'entraide plus larges.

CAS 2 :
ZONES CÔTIÈRES ET ACCÈS À LA TERRE DE PETITS PÊCHEURS DANS LE LANAO DEL NORTE

Cette seconde section porte sur deux conflits impliquant des communautés de pêcheurs dans le Lanao del Norte. Dans les deux cas, l'origine du conflit se situe dans la reconnaissance frauduleuse par les autorités du statut de propriété privée de zones pourtant côtières (et donc publiques) où les communautés en question résident et/ou travaillent. Au-delà des enjeux de collusion, de corruption et de confusion entre les différentes autorités locales, ces conflits reflètent également les difficultés particulières auxquelles se heurtent les pêcheurs dans leur lutte pour l'accès à la terre dans la mesure où, à l'inverse des petits paysans ou des communautés indigènes, ils ne bénéficient pas d'un cadre légal (même minimal) sur lequel appuyer leurs revendications.

1| Barangay Baybay, Titunod, Kolambugan, Lanao del Norte

Ce premier conflit concerne une zone occupée par une communauté de pêcheurs depuis les années 1930. « À l'époque, nous explique le doyen du village, *une dizaine de familles sont venues s'installer ici. Cinq générations plus tard, il y en a une centaine* ». Officiellement, les terres appartenaient à un propriétaire privé mort en 1976. Cette même année, le code de l'eau confirmait toutefois que les terres de l'estran (foreshore) comme celles où résident les pêcheurs ne pouvaient faire l'objet d'une appropriation privée. Les héritiers du propriétaire défunt les vendront malgré tout au propriétaire des terres adjacentes au titre de terres agricoles.

Or, à partir de 1999, ce nouveau propriétaire essaye d'évacuer des pêcheurs de façon à pouvoir valoriser leurs terres. « *Probablement pour en faire un complexe touristique*, suppose notre interlocuteur ». Les

Photos des maisons démolies, après l'expulsion des pêcheurs.

pêcheurs se rendent dès lors auprès du DENR pour obtenir de l'aide. Un officier est dépêché sur place qui confirme que les terres en question font bien partie de l'estran. Dans la foulée, en 2002, les pêcheurs reçoivent le premier document nécessaire à la confirmation de ce statut, ce qui leur permet d'introduire une demande pour l'obtention d'un « contrat de location en estran » (foreshore lease agreement), seul moyen pour eux d'obtenir un droit (d'usage uniquement) sur leurs terres. « *Malheureusement, la procédure va être bloquée suite au décès de l'officier du DENR qui nous avait soutenus jusque-là*, nous explique le pêcheur, *et son remplacement par un nouvel officier moins bien disposé vis-à-vis de nous…* »

En parallèle, le « propriétaire » ne reste pas inactif. Il décide d'attaquer en justice une dizaine de familles de la communauté pour tenter de les faire évacuer. « *Il a délibérément choisi de jeunes familles qui maîtrisaient mal l'histoire du lieu et les détails juridiques*, souligne le vieil homme ». En outre, ces dernières sont « assistées » par un avocat qui leur a été recommandé par le gouvernement, mais qui conseille également un des plus riches propriétaires des environs… Durant le procès, l'avocat en question ne présente pas toutes les pièces nécessaires et les familles perdent finalement le procès, la cour considérant – contre l'évidence et la réalité juridique – que les terres en question sont des terres agricoles appartenant bel et bien au plaignant. « Évidemment, l'avocat a également « oublié » de leur conseiller de faire a*ppel, s'emporte notre interlocuteur* ». Les maisons seront donc finalement démolies. Trois familles concernées décident alors de quitter les lieux. Les autres restent, soit chez des parents proches, soit en faisant reconstruire une maison dans le même endroit.

« *On a vraiment été pris de court par ces démolitions et par la procédure en général*, nous explique le pêcheur ». Toutefois, devant la menace d'autres procès, la communauté décide de réagir. La stratégie est double. « D'abord, on a entrepris de *contester le titre de propriété du plaignant*, poursuit notre interlocuteur ». Pour ce faire, ils ont écrit en 2017 au bureau du président pour expliquer leur cas. Ce dernier a alors ordonné aux autorités locales d'ouvrir une procédure en révision du titre de propriété, mais celle-ci pourrait prendre du temps et ils ne sont évidemment pas à l'abri d'une nouvelle « entourloupe » légale, même si, cette fois, sur les conseils de Kilos Ka, ils devraient choisir eux-mêmes leur avocat.

En parallèle, ils négocient donc aussi un accord de relocalisation avec le gouvernement et le propriétaire. « *Ce type d'accords est encadré par la loi*, nous précise le vieil homme. *Ils impliquent notamment une obligation de la part du propriétaire d'offrir un site de relocalisation dont la propriété doit d'abord être transférée à l'État. Ce dernier garantit ensuite l'usage aux familles relocalisées moyennant des aménagements et garanties* ». Mais, toujours selon lui, « *Trop souvent, ces accords sont peu ou mal respectés, le gouvernement en en sous-traitant par exemple l'exécution à des opérateurs privés qui ne finissent jamais (ou mal) les travaux. Et puis, au-delà du logement, on veut aussi des garanties concernant la pêche dont on dépend. Est-ce qu'on aura aussi facilement accès qu'ici à une zone de pêche ? Est-ce qu'on aura les aménagements nécessaires pour entreposer notre matériel ? Et qui va surveiller ce matériel pendant la transition ?* »

Autant de questions qui poussent les pêcheurs à essayer d'obtenir un maximum de garanties avant d'éventuellement accepter un accord de relocalisation, une option qui, de l'aveu de notre interlocuteur, a la préférence d'une majorité de familles de la communauté. « *Au moins, ça mettrait fin à l'insécurité juridique dans laquelle on se trouve, puisque même avec un contrat de location en estran on ne serait tranquille que pour des périodes de 25 ans renouvelables* ».

---

[14] Ce contrat permet d'obtenir l'usage exclusif d'une zone d'estran pour une période de 25 ans renouvelable.

Au début des négociations, le gouvernement et le propriétaire ne proposaient toutefois que la relocalisation de 40 familles, sans garanties spécifiques quant à la mise en œuvre concrète de la relocalisation, ni de soutien aux familles par la suite. « *On a évidemment refusé*, nous explique le vieil homme. *Ce qu'on demande, c'est un accord qui inclut l'ensemble des 105 familles, une aide pour notre survie socio-économique par la suite et un lieu qui soit effectivement transféré à l'État* ». Les pêcheurs sont également déterminés à n'accepter de bouger qu'à la condition minimale que les nouvelles maisons soient déjà construites. En face, le gouvernement et le « propriétaire » ont dès lors revu leur offre et proposé notamment une aide de 25 millions de pesos supplémentaires, mais dont il n'est pas certain qu'elle suffise à garantir la survie de la communauté à moyen et long terme. Et aucune garantie sérieuse n'a été obtenue concernant les autres revendications. Au moment d'écrire ces lignes, la communauté a toutefois décidé d'accepter l'offre, tout en se jurant de maintenir la pression sur le gouvernement pour s'assurer que les conditions soient respectées, et surtout, pour tenter de trouver une solution pour la soixantaine de familles qui ne sont pas reprises dans l'accord…

2| Caromatan Mangrove Growers Association – (avec le soutien de LAFCCOD)

Ce deuxième conflit implique les membres d'une communauté de la région de Tubod (Lanao del Norte) qui ont créé en 1991 une association (la « Caromatan Mangrove Growers Association ») visant à réhabiliter de vastes zones de mangroves sur les zones côtières avec l'accord des autorités locales. L'objectif était double, d'après son actuelle présidente. « *D'abord, on voulait travailler à la restauration/préservation de cet écosystème important pour la région et pour l'île. Ensuite on voulait aussi s'assurer une source de revenus à travers son exploitation raisonnée* ».

Entre 2007 et 2016, l'association fait l'objet de deux poursuites judiciaires successives de la part d'un propriétaire privé de la région qui prétend qu'une partie de ces terres lui appartient. De nouveau, il s'agit pourtant de terres ne pouvant pas faire l'objet d'une appropriation privée. D'abord, parce que la mangrove relève des terres forestières et ensuite parce qu'elle se situe de toute façon, par définition, dans des zones côtières qui relèvent également de la propriété de l'État. L'association gagne les deux procès, mais après neuf ans de bataille juridique, d'incertitude et de dépenses importantes, souligne notre interlocutrice. Celle-ci insiste également sur le fait que pour avoir lieu, ces poursuites ont dû être validées au préalable par le président du « Barangay »[15] qui fait pourtant partie de l'association, mais qui, en parallèle, était également endetté auprès du plaignant…

Entre-temps, l'association apprend également, en 2012, qu'elle a été sélectionnée par le DENR et le *Bureau of Fisheries and Aquatic Resources* (BFAR) comme lauréate d'un programme d'élevage de poisson à développer dans une autre portion de la zone. La bonne nouvelle est toutefois de courte durée puisqu'une fois la zone délimitée et les contours du projet établis, une tierce partie se manifeste ici aussi pour en réclamer la propriété.

[15] Les « barangay » sont la plus petite unité administrative des Philippines, ils correspondent grosso modo à des quartiers.

« On a alors engagé un expert pour qu'il confirme le statut pu*blic de la zone*, nous explique notre interlocutrice, *et le BAFR a également abondé en ce sens* ». Ce qui n'empêche pas le président du Barangay de soutenir à nouveau la requête en justice du plaignant… Sûre de son droit, la présidente de l'association se rend dès lors au bureau de l'assesseur pour obtenir la preuve écrite du statut public des terres. « *Mais là, surprise, je découvre que ces terres font bel et bien l'objet d'un titre de propriété privé, délivré par le DENR* ! » Devant l'illégalité manifeste du document, elle cherche alors à confronter les autorités et amorce des négociations avec le maire pour trouver une solution. Mais entre-temps, le plaignant fait clôturer la zone, ce qui la rend inaccessible aux membres de l'association qui comptaient dessus pour obtenir quelques revenus supplémentaires.

Sur les conseils et avec l'aide de Kilos Ka, ces derniers ont donc décidé de faire directement pression sur le DENR pour qu'il révoque le titre de propriété qu'il a lui-même illégalement délivré. « *On leur a suggéré d'utiliser une stratégie déjà éprouvée de « pression/négociation* », nous explique Jamel Caylan de Kilos Ka. *Cela implique de négocier avec les autorités tout en organisant simultanément une manifestation sur le lieu des négociations pour établir un meilleur rapport de force* ». À cette fin, Kilos Ka leur suggère également de tenter d'obtenir le soutien d'autres membres des communautés locales (y compris celle qui est impliquée dans le conflit précédent) en échange de leur propre soutien à leurs actions présentes et/ou futures de façon à peser davantage collectivement sur les autorités et les propriétaires privés tout en développant davantage de solidarités concrètes.

3| Conclusion

Cette seconde série de cas illustre cette fois les problématiques particulières auxquelles sont confrontées les communautés de pêcheurs artisanaux dans leur accès à la terre. En effet, la difficulté supplémentaire, dans leur cas, consiste à revendiquer en général un accès à des terres côtières appartenant par définition à l'État. Cette situation peut constituer un atout au moment de contester des appropriations illégitimes ou illégales de la part de grands propriétaires, mais elle prive toutefois les pêcheurs d'un droit incontestable à occuper ces terres, ce qui les place toujours à la merci de l'arbitraire étatique.

À cette situation particulière s'ajoutent en outre des difficultés déjà observées dans le cadre de la réforme agraire, à savoir, par exemple, le rôle central que jouent les autorités locales dans la mise en œuvre et la défense du cadre légal en vigueur. Ceci nécessite dès lors toujours une vigilance aiguë des communautés en lutte vis-à-vis de ces autorités, d'où l'importance du soutien juridique et organisationnel fourni par des organisations comme LAFCCOD et Kilos Ka, mais aussi l'importance des mobilisations sociales et politiques qui permettent de maintenir la pression et un rapport de force un peu plus favorable.

CAS 3 :
COMMUNAUTÉS INDIGÈNES ET PRESSIONS MULTIPLES SUR LES TERRES DANS LE COTABATO DEL NORTE

Cette troisième section porte sur des conflits impliquant la tribu Erumanen ne Menuvu dans la municipalité de Carmen (Cotabato del Norte). Les terres en question font l'objet de différents conflits d'usage qui remontent au moins à 1941, nous explique le Chef de la tribu qui nous reçoit. Cette année-là, alors que les Philippines sont en guerre avec le Japon, l'armée passe un accord oral avec la communauté indigène pour utiliser 50 ha de leurs terres pour une période de 25 ans, au terme de laquelle elles leur seraient rendues avec la garantie de pouvoir bénéficier alors de toute une série de services (école, graines, santé, etc.). « Mais cette promesse n'a jamais été tenue, déplore notre interlocuteur. » Pire, des 50 ha initialement prévus dans l'accord, la surface est finalement passée à 400 ha.

Photo prise lors d'un rituel entre représentants de trois communautés autochtones, dont les Erumanen ne Menuvu, pour la paix à Mindanao.

Dans ce contexte, à partir de 1991, certains membres de la communauté commencent à s'organiser pour occuper ces terres à nouveau, ce qui donne lieu à des affrontements plus ou moins violents avec les autorités locales et les militaires. « *La nouvelle Constitution avait été adoptée peu de temps auparavant et on était bien décidé à faire respecter les droits à la terre qu'elle nous reconnaissait,* se souvient le chef indigène ». Il faut toutefois attendre 1997 et l'adoption de l'IPRA pour que ces droits soient concrètement traduits dans la loi. Sur cette base, en 2012, d'autres membres de la communauté introduisent donc une demande de certification de leur « domaine ancestral » qui inclut la zone contestée. L'octroi du statut de domaine ancestral sera accordé pour une surface d'environ 13 000 ha couvrant 13 des 28 barangays de la municipalité de Carmen qui sera délimitée par le NCIP et confirmée dans une résolution transmise aux membres de la tribu. « *Nous attendons toutefois encore le certificat qui actera définitivement la reconnaissance de notre droit sur ces terres* ».

En outre, une incertitude demeure concernant les 400 ha accaparés par le gouvernement en 1941. En effet, selon la loi, les terres faisant l'objet d'un titre de propriété avant la certification ne peuvent être incluses dans le domaine ancestral. Or, une partie des terres sont utilisées par des agences gouvernementales (notamment le département de l'agriculture) pour des projets d'agronomie, tandis que d'autres ont été illégitimement cédées à des propriétaires privés liés à (ou eux-mêmes) des politiciens locaux. « La loi précise bien que seuls les titres de propriété obtenus de façon légale peuvent être exclus du domaine ancestral, mais encore faut-il le prouver », nous explique notre interlocuteur. De plus, cette incertitude entraîne également des conflits institutionnels entre différentes agences gouvernementales, dont le DAR qui voudrait en redistribuer une partie dans le cadre de la réforme agraire, le DENR qui souhaite les maintenir comme réserve gouvernementale et le NCIP qui les reconnaît comme faisant partie du domaine ancestral des Erumanen ne Menuvu.

L'entreprise multinationale Univanich participe à l'accaparement des terres de communautés indigènes au sein de leur domaine ancestral. 10 000 ménages sont affectés par la fabrication d'huile de palme de l'entreprise.

1| L'arrivée d'Univanich en 2014

En 2014, alors que la situation est déjà tendue, les choses se complexifient davantage suite à l'arrivée d'une multinationale taïwanaise spécialisée dans la fabrication d'huile de palme, la société Univanich. « *Son activité affecte aujourd'hui environ 10 000 ménages indigènes*, nous affirme le chef indigène, *et tout ça sans posséder le moindre palmier* ! » Plutôt que de se placer en propriétaire des palmiers à huile, la société a recours à différentes stratégies pour se fournir en matière première.

La première consiste à passer des accords de livraison avec de grands propriétaires privés, même lorsque leurs titres de propriété sont contestés par les indigènes au nom de leur domaine ancestral. Ces grands propriétaires cherchent même à accaparer encore davantage de terres en ciblant en particulier les terres qui ne font pas encore l'objet d'un titre de propriété définitif, ou des terres qui ont fait l'objet d'une saisie pour défaut de paiement, par exemple. « *Le problème, c'est qu'ils ont facilement accès à ces informations compte tenu de leur proximité avec les politiciens locaux*, s'indigne notre interlocuteur ». Selon lui, ils n'hésitent pas non plus à mobiliser la loi de réforme agraire pour tenter d'obtenir des terres par le biais de redistributions, le plus souvent en ayant recours à des prête-noms. « *Pourtant le DAR ne devrait pas être compétent puisque ces terres font partie de notre domaine ancestral.* Mais dès qu'ils le peuvent, ces « propriétaires » s'empressent d'y planter des palmiers. *Ça leur permet de rendre toute réclamation plus difficile par la suite et de commencer à engranger des profits le plus vite possible* ».

En parallèle, l'autre stratégie poursuivie par Univanich consiste à proposer à des petits propriétaires, dont de nombreux indigènes, de la fournir en palmiers à travers son programme « planter maintenant, payer plus tard ». Officiellement, il s'agit d'offrir une opportunité de développement économique aux paysans les plus vulnérables. « *Il s'agit d'un programme soutenu par les autorités locales, dont le maire, que nous soupçonnons d'avoir des parts dans la société,* poursuit le chef. *Il est accessible aux propriétaires de parcelles de moins de 2 ha qui ont un titre de propriété légal. Ces derniers peuvent alors avoir accès à des graines, aux fertilisants et à tout ce qui est* nécessaire à la culture des palmiers à huile *et ils remboursent ensuite au moment de la récolte* ». Plus insidieuse, cette seconde stratégie – qui relève d'une forme d'agriculture contractuelle[16] – s'appuie sur la vulnérabilité économique de bon nombre de petits fermiers (indigènes ou non) de la région. Elle crée ainsi une forte dépendance de ces derniers vis-à-vis de la compagnie tout en accentuant les pressions vers l'adoption généralisée d'une monoculture désastreuse pour l'environ-

Transport des palmiers à huile cultivés sur les terres du domaine ancestral de la communauté indigène Erumanen ne Menuvu au profit de l'entreprise Univanich.

nement. « *Et puis ça crée des conflits dans nos communautés*, regrette notre interlocuteur, *entre ceux qui participent au programme et ceux qui ne veulent ou ne peuvent pas* ».

Tout ceci contraste radicalement avec le portrait d'entreprise socialement responsable qu'Univanich se plaît à dresser d'elle-même. En effet, son attitude est condamnable pour au moins trois raisons. D'abord, parce qu'elle fait fi des conflits et réclamations qui entourent les terres dont elle tire ses matières premières. Ensuite, parce qu'elle encourage directement ou indirectement de nouveaux accaparements de terre au détriment des indigènes. Enfin, parce qu'elle manipule également la vulnérabilité économique des petits fermiers (indigènes ou non) pour les inciter à se convertir à une culture nocive pour leur environnement et leur sécurité alimentaire et économique. On est donc loin du « développement durable » dont se réclame Univanich et que cautionnent cyniquement les autorités locales.

Face à cette situation, la priorité des indigènes mobilisés consiste à obtenir le plus vite possible leur certificat définitif de domaine ancestral. « *Au moins, avec ce document, on a une chance de freiner les nouveaux accaparements, mais aussi de contester les anciens*, nous explique le chef de la tribu. *Ou alors, à minima, d'obtenir une partie des profits engendrés par l'utilisation de notre terre. En attendant, on cherche à documenter au maximum les abus dont on est victime. On essaye aussi de faire pression sur les décideurs, notamment aux échelons supérieurs, ou encore à faire alliance avec d'autres acteurs pour défendre notre cause et plus largement celle de tous ceux qui souffrent du modèle de développement agricole dans ce pays* ».

2| Conclusion

Ce dernier cas illustre les problématiques auxquelles sont confrontées les communautés indigènes dans leur accès à la terre. D'abord, nous voyons à quel point la procédure en reconnaissance de leur « domaine ancestral » peut être longue et fastidieuse. Nous voyons également que même avec une issue favorable, certains détails de la loi IPRA peuvent être mobilisés pour contourner cette reconnaissance, à commencer par l'exemption des domaines privés faisant l'objet d'un titre de propriété « légitime » avant le début de la procédure. Enfin, le litige avec la multinationale Univanich illustre bien, quant à lui, la vulnérabilité économique et sociale dans laquelle se trouvent la plupart de ces communautés qui, même lorsqu'elles sont formellement en possession de leurs terres, sont sujettes à des formes insidieuses d'accaparement de terres aux conséquences dramatiques. Dans ce contexte, les mobilisations collectives – et les soutiens extérieurs dont elles peuvent bénéficier – sont donc à nouveau cruciales, même si elles souffrent de l'instrumentalisation qui est faite par les autorités de la « lutte contre le terrorisme » ou encore des divisions intra et intercommunautaires qui caractérisent les Philippines en général, et l'île de Mindanao en particulier.

[16] De Schutter (2011) définit l'agriculture contractuelle de la façon suivante : « un accord entre des agriculteurs et des sociétés agroalimentaires ou de commercialisation, ou les deux, portant sur la production et la fourniture de produits agricoles selon des accords à terme, fréquemment à des prix préétablis ». Ces accords sont particulièrement populaires auprès des multinationales agroalimentaires depuis une dizaine d'années, dans la mesure où ils leur permettent à la fois d'imposer des normes strictes de qualité, mais sans assumer directement la responsabilité du processus même de production. Il s'agit également d'une façon habile de contourner les critiques qui se sont multipliées ces dernières années vis-à-vis des accaparements de terres.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Plusieurs enseignements généraux peuvent être tirés de l'analyse de ces différentes situations de conflits, au-delà des acteurs et des enjeux spécifiques qui les caractérisent.

Un cadre juridique progressiste

Le premier, c'est qu'il existe un cadre juridique relativement progressiste en matière d'accès à la terre aux Philippines, en particulier en comparaison de la situation qui prévaut dans d'autres pays au niveau de développement similaire. La Constitution de 1987, adoptée sous la pression d'un mouvement social galvanisé par sa victoire contre la dictature de Marcos, est par exemple l'une des plus avancées en la matière au niveau mondial, et le pays est aujourd'hui en conformité, du moins d'un point de vue strictement juridique, avec la plupart des instruments internationaux (contraignants et non contraignants) qui régissent de près ou de loin la problématique foncière à l'échelle internationale.[17]

Sans être parfaites, loin de là, les lois sur la réforme agraire (CARP(ER)) ou encore sur les droits des indigènes (IPRA) offrent ainsi indéniablement des outils dont peuvent se saisir les communautés qu'elles visaient, à tel point que toutes celles que nous avons interrogées reconnaissaient leur importance stratégique dans leur lutte pour la terre. Même les petits pêcheurs, dont la situation est la plus critique de ce point de vue, compte tenu de l'absence de cadre juridique spécifique protégeant leur droit à la terre, ne sont pas totalement dénués de droits et nous avons vu qu'ils pouvaient eux aussi tenter de s'appuyer dessus pour défendre leurs intérêts vis-à-vis des autorités et des propriétaires terriens.

Malgré tout, des limites bien réelles dans l'esprit des lois…

L'envers de cette situation consiste toutefois à inscrire la plupart des luttes dans les cadres juridiques existants, au risque parfois d'en légitimer certains aspects qui pourraient entrer en contradiction avec la poursuite d'autres objectifs. C'est le cas, par exemple, lorsqu'en défendant l'application de la loi IPRA, les communautés indigènes en légitiment implicitement la conception de la terre en termes de propriété privée (cf. supra). Ou encore, lorsqu'en défendant la réforme agraire de 1988, les petits paysans en légitiment implicitement la logique contre d'autres programmes possibles, par exemple le GARB (cf. supra). Dans le premier cas, ce sont en effet des conceptions communautaires et non-marchandes de la terre qui se retrouvent exclues des débats, tandis que dans le second on entérine entre autres le principe d'un rachat des terres redistribuées par les bénéficiaires de la réforme. Comme nous explique un militant, l'enjeu dans ce contexte, consiste dès lors à utiliser au mieux les possibilités offertes par les cadres juridiques existants tout en maintenant une vision à long terme sur des objectifs qui pourraient conduire à vouloir les modifier ou les remplacer : « *La question de la transition écologique est particulièrement critique de ce point de vue. En effet, il n'est pas certain que celle-ci soit compatible avec les conceptions de la terre qui sous-tendent nos lois actuelles, même lorsqu'elles sont en faveur des petits paysans. Mais il nous semble difficile de lutter pour une telle transition tant que la survie et les droits fondamentaux de ces mêmes paysans ne sont pas assurés, ce qui implique d'utiliser tous les outils à notre disposition pour le faire, quitte à les remettre en cause par la suite* ».

…Et encore plus dans leur mise en œuvre

Au-delà des limites qui caractérisent leur conception, les cadres juridiques en vigueur en matière d'accès à la terre aux Philippines pèchent toutefois aujourd'hui surtout du côté de leur mise en œuvre. Nous avons ainsi vu que pratiquement chaque conflit analysé était causé ou aggravé par le non-respect ou la manipulation des contraintes légales de la part des propriétaires, mais aussi, trop souvent, des autorités locales. Pire même, les uns et les autres n'hésitent généralement pas à harceler et à tenter d'intimider les petits paysans, indigènes ou pêcheurs, en allant parfois jusqu'à employer des milices privées armées pour effrayer, voire persécuter, les communautés locales ou encore en leur prenant de force leur récolte. Rien d'étonnant, pour Danny Carranza, secrétaire général de l'ONG Katarungan, qui nous rappelle que l'État et ses lois sont des « *terrains contestés, aujourd'hui*

[17] Ex : « Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » (FAO, 2012), « Réduction des émissions de CO2 provenant de la déforestation et de la dégradation des forêts » (REDD+, 2008), « Déclaration sur les droits des peuples autochtones » (ONU, 2007), « Déclaration des droits des paysans et des autres personnes travaillant en milieu rural » (ONU, 2018), etc.

captifs des tenants traditionnels du pouvoir. Cela signifie que les lois ne sont pas automatiquement appliquées par l'État philippin. Ses dirigeants ne sont pas immunisés contre les pressions des entreprises. Et il existe également des faiblesses internes. Ils appliquent des lois qui ont des failles ou des lacunes, et la plupart des officiels sont corrompus. Donc les mouvements ruraux et ceux qui se battent pour le droit à la terre doivent chercher à faire appliquer leurs droits. Et pour faire ça, ils doivent être organisés, *avec les capacités de défier le pouvoir de l'État et des entreprises* ».[18]

Individualisme et fragmentation des luttes

Le problème c'est qu'une telle organisation se heurte à un individualisme et à une fragmentation croissante des luttes dont témoigne à sa manière chacune des situations que nous avons analysées. Dans les communautés paysannes du Lanao del Norte, par exemple, beaucoup regrettaient que des fermiers cherchent à régler leur problème individuellement au détriment d'une démarche plus collective. « *Comme ils ont peur que Duterte mette fin subitement à la réforme agraire,* nous expliquait notamment un des fermiers présents, *beaucoup essayent de régler leur situation au plus vite, mais on est toujours plus fort ensemble* ». De son côté, notre interlocuteur chez les petits pêcheurs affirmait quant à lui qu'« il n'y a plus de solidarité » en regrettant également que plusieurs familles aient essayé de régler leur problème sans en passer par le collectif. Un constat également présent chez les indigènes que nous avons interrogés, lesquels soulignaient les divisions existantes au sein de leur communauté entre ceux qui se mobilisent et les autres, des divisions que les autorités et les propriétaires se plaisent à exacerber en jouant notamment la carte du « terrorisme »... La criminalisation croissante des luttes paysannes et environnementales, entre autres, explique d'ailleurs en grande partie les difficultés qu'éprouvent les communautés rurales à se mobiliser pour défendre leurs droits à la terre. Une telle démarche signifie en effet inévitablement se mettre en danger, y compris en danger de mort. Pour autant, des mobilisations ont bel et bien lieu, comme en témoignent aussi à leur manière les cas que nous avons analysés, ainsi que d'autres récits de luttes qui nous proviennent du reste des Philippines.[19]

Dans ce contexte, le rôle d'organisations comme Demokratikong Kilusang Magbubukid ng Pilipinas (DKMP) et Kilusang Maralita sa Kanayunan (KILOS KA) est crucial du point de vue des communautés interrogées précisément parce qu'elles leur fournissent une aide précieuse dans la mise en place de dynamique collective. « Au-delà du soutien technique ou juridique, par exemple, elles nous aident aussi à prendre conscience de nos intérêts communs et parfois à faire le lien avec d'autres acteurs ou d'autres luttes, y compris à l'échelle nationale ». Toutefois, si ce type de démarches et d'organisations collectives étaient fréquentes auparavant, elles se font de plus en plus rares. Aujourd'hui, dans la Province du Lanao del Norte, par exemple, il ne reste plus que DKMP et Kilos Ka comme organisations (tous enjeux confondus), alors qu'il y en avait beaucoup plus avant.

---

18 Une retranscription de cet entretien est disponible sur le site du CETRI à l'adresse suivante : https://www.cetri.be/Philippines-reflexions-sur-l-etat.

19 Parmi ces luttes emblématiques, celle de l'île de Sicogon nous a été régulièrement rappelée. Elle oppose depuis maintenant plus de 15 ans une petite communauté insulaire de la Province du Iloilo au plus grand conglomérat industriel du pays, le groupe Ayala. Avec le soutien des autorités locales et nationales, ce dernier souhaite faire de l'île une destination touristique de luxe au mépris des intérêts et de la volonté de ses habitants historiques. Cette lutte est régulièrement citée en exemple en raison de l'opiniâtreté et de l'inventivité affichées par les familles qui la mènent, et ce alors même que le déséquilibre entre leurs moyens et ceux de leurs opposants ne pourrait pas être plus béant. Pour plus de détails, lire notamment ce compte-rendu : https://news.abs-cbn.com/blogs/opinions/07/05/19/opinion-sicogon-island-for-1-percent-or-for-the-people.

Des jeunes de moins en moins impliqués

Une des raisons tient peut-être dans la difficulté à passer le relais aux nouvelles générations, un défi qui nous a également été souligné systématiquement lors de nos entretiens. Ces nouvelles générations ont en effet tendance à être découragées et désillusionnées face aux difficultés (financières, juridiques, politiques) qu'éprouvent leurs parents et pour la plupart l'objectif ultime consiste à tenter de fuir dès que possible, en ville ou idéalement à l'étranger. « *Le problème est évidemment économique*, nous explique un des pêcheurs interrogés, *mais aussi culturel. Par exemple, le gouvernement ne valorise pas du tout les formations pour les futurs agriculteurs ou pêcheurs. Ce qui est valorisé, ce sont les sciences dures, ou encore les métiers des deuxièmes et troisièmes secteurs* ». Dans le même ordre d'idées, un interlocuteur indigène regrettait que les jeunes soient de plus en plus attirés par les « gadgets » et plus largement par un mode de vie différent de celui de leurs parents. C'est d'autant plus regrettable, selon lui, que leur culture est une culture de l'oral et que sa transmission nécessite dès lors encore plus de pouvoir se faire à travers des activités concrètes. Il insiste par exemple sur l'importance de la résolution pacifique et harmonieuse des conflits dans leur droit coutumier qui est menacée parce que les dépositaires de ce savoir sont de plus en plus vieux et que s'ils meurent, ils emportent ce savoir avec eux.

Tout ceci met donc en péril la pérennité de ces communautés tout en décourageant en retour ceux qui luttent puisqu'ils craignent de lutter en vain, dans la mesure où ils ne sont pas certains que leurs propres enfants prendront le relais. Pour tenter d'y remédier, il existe des efforts visant à former et impliquer les jeunes très tôt pour les préparer le mieux possible et éviter qu'ils se retrouvent du jour au lendemain face à des situations qui les dépassent. Du côté des pêcheurs, les organisations de terrain essaient au maximum de cibler les jeunes avec des programmes/activités spécifiques visant à les sensibiliser à l'importance de perpétuer une agriculture locale, de préservation, etc., de les aider dans cette démarche et aussi de les inclure autant que possible dans les organes décisionnels pour qu'ils y soient représentés et qu'ils puissent y apporter leurs propres préoccupations et priorités. Et c'est la même chose pour les communautés indigènes, où il y a un effort pour inclure les jeunes dans les structures de représentation et dans les activités, notamment économiques, des communautés, même si c'est difficile. Notre interlocuteur donne ici l'exemple d'un programme de prévention de la pêche illégale mis en place par leur communauté et qui repose notamment sur des patrouilles de surveillance et de conciliation assurées par les jeunes. « *Sauf qu'ils se heurtent régulièrement à l'opposition de pêcheurs illégaux armés de fusil… Certains jeunes ont donc demandé à pouvoir aussi disposer d'armes, ce qui leur a été refusé par les anciens pour lesquels la résolution pacifique des conflits est une valeur extrêmement importante* ».

Des femmes mobilisées malgré les obstacles

Du côté de l'implication et du rôle des femmes, on peut aussi souligner le cadre juridique égalitaire qui caractérise les Philippines. En matière d'accès à la terre, les femmes ont ainsi les mêmes droits que les hommes et cette égalité est activement promue par des instruments particuliers, dont la Constitution, mais aussi la « *Magna Carta of Women* »[20], adoptée en 2009. Comme nous le confirme une militante des droits des femmes à Mindanao, « *les Philippines sont un des pays les plus avancés en matière de droits des femmes* »[21]. Cela se traduit notamment par une forte implication des femmes dans les mobilisations collectives, y compris souvent dans des rôles de leaders. Comme nous l'expliquent les paysans du Lanao del Norte, « *elles prennent même souvent plus de risques que les hommes parce qu'elles savent qu'il est plus difficile pour des gros bras, par exemple, de s'en prendre à des femmes* ». Pour elles, il n'y a donc pas de discriminations particulières et les échos étaient similaires dans la communauté de pêcheurs, même si cette fois une de nos interlocutrices soulignait qu'il était tout de même plus difficile pour une femme de s'imposer et de se faire entendre, ce qui signifie qu'elles ont tendance à s'appuyer sur des femmes fortes pour le faire. « *En leur absence par contre, c'est plus compliqué…* »

On touche ici à des difficultés d'ordre culturel dont notre interlocutrice du (Mindanao Tripeople Women Resource Center) MTWRC souligne effectivement qu'elles restent bien présentes. « *Les femmes ont beau être relativement mieux loties aux Philippines que d'autres pays, ça ne veut évidemment pas dire que tout est parfait. On continue par exemple de faire face à une culture empreinte de misogynie et malheureusement la situation s'est empirée depuis l'arrivée au pouvoir de Duterte qui a multiplié les déclarations sexistes dans les médias. Du point de vue de l'accès à la terre, cela se traduit par exemple par le fait que c'est* généralement le nom du mari qui *est repris sur les documents de propriété parce que c'est l'homme qui est considéré*

---

[20] « Une loi générale sur les droits fondamentaux des femmes qui vise à éliminer la discrimination à l'égard des femmes en reconnaissant, en protégeant, en réalisant et en promouvant les droits des femmes philippines, en particulier celles des secteurs marginalisés », cf. : https://www.dbp.ph/wp-content/uploads/2018/06/Magna-Carta-of-Women.pdf.

[21] Entretien avec Sindy Soler, du Mindanao Tri-People Women Resource Center (MTWRC), accessible sur le site du CETRI à l'adresse suivante : https://www.cetri.be/Luttes-rurales-et-mouvements-de.

comme le chef de famille. Et même dans les agences gouvernementales, les fonctionnaires ont tendance à systématiquement privilégier les interlocuteurs masculins au détriment des femmes ».

La situation peut également varier en fonction des cultures propres à chaque communauté. Sans vouloir les essentialiser et encore moins les stigmatiser, il est généralement reconnu que les femmes font face à des défis particuliers dans les communautés Moros ou indigènes par exemple. Significativement, le seul endroit où nos entretiens se sont déroulés en l'absence complète de femmes c'est d'ailleurs dans la communauté indigène des Erumanen ne Menuvu, dans le Cotabato del Norte, et ce même si notre interlocuteur nous a souligné l'importance des femmes dans leur communauté. « *Ces problèmes se conjuguent toutefois souvent, dans ces communautés, à des problèmes de nature socio-économique comme la pauvreté ou le manque d'éducation dont on sait que les femmes sont les premières victimes. Il y a donc un travail à effectuer sur ces déterminants-là qui est commun à toutes les femmes, mais qui doit ensuite s'inscrire dans la réalité de chaque communauté* », poursuit la coordinatrice du MTWRC.

Des contradictions évidentes et croissantes entre les droits et principes garantis par ces cadres juridiques et les politiques socio-économiques mises en œuvre par le gouvernement

Comme nous l'avons souligné, il existe une contradiction croissante entre les droits à la terre reconnus par l'État philippin et les politiques socio-économiques poursuivies en parallèle sous couvert de « développement ». La libéralisation financière et commerciale, en particulier, est de nature à renforcer le poids économique, et donc aussi politique, de l'agro-industrie au détriment des petits producteurs, dont beaucoup doivent lutter à la fois pour le respect de leurs droits et pour leur survie socio-économique. L'ONG Focus on the Global South parle par exemple d'un « programme orphelin » pour désigner la réforme agraire, dans la mesure où, selon elle, celle-ci « *s'est déroulée dans un environnement où les politiques et conditions structurelles ont souvent agi à l'encontre de ses succès* », avec comme exemple « *le penchant des administrations passées et actuelles pour la libéralisation de la propriété foncière dans le pays* » (Focus on the Global South, 2008 : 35). Cette tendance est d'ailleurs plus que jamais d'actualité sous la présidence de Duterte, dont un des objectifs est de supprimer les contraintes existantes en matière de propriété étrangère des terres aux Philippines. Une autre évolution inquiétante sous l'administration Duterte est la criminalisation croissante des mouvements paysans et plus largement des mouvements sociaux sous couvert de « lutte contre le terrorisme » et l'impunité que celle-ci favorise dans leur répression souvent meurtrière.

Une nécessaire transition écologique menacée

Compte tenu de ce qui a été présenté dans cette étude, nous estimons que d'une manière générale, la structure agraire des Philippines est encore aujourd'hui en défaveur des petits paysans, pêcheurs et communautés indigènes. Or, non seulement cela se traduit par de nombreuses violations des droits fondamentaux de ces différents acteurs, mais cela fragilise aussi la capacité du pays dans son ensemble à garantir sa souveraineté et sa sécurité alimentaires, à faire face aux changements climatiques et plus largement à initier la nécessaire transition écologique vers des modes de production et de consommation durables. À ce propos, Danny Carranza souligne d'ailleurs à quel point il est difficile pour les petits producteurs ruraux aux Philippines de se tourner vers des formes d'agriculture plus respectueuses de l'environnement dans un contexte où non seulement leurs droits à la terre sont loin d'être garantis, mais où, en outre, ils font également face à une concurrence extrêmement rude de la part de gros producteurs nationaux et internationaux. « *Les paysans qui veulent faire de l'agroécologie n'ont pas de soutien de l'État et ils doivent en outre faire face aux faillites parce que les politiques néolibérales les soumettent à des conditions extrêmement difficiles à vivre en tant que paysans. Ceux qui ont le plus de chances peuvent faire de l'agroécologie de façon indépendante grâce à du soutien extérieur, mais ce n'est pas le cas pour la grande majorité des paysans, qui doivent de toute façon déjà se battre trop souvent pour obtenir d'abord la propriété de leurs terres* ».

RECOMMANDATIONS

Compte tenu de ce qui précède, plusieurs pistes de recommandations peuvent être formulées.

Maintenir et renforcer les soutiens en faveur des acteurs locaux

En premier lieu, il ressort clairement de l'ensemble de nos entretiens que les acteurs locaux qui se mobilisent pour la défense des droits à la terre aux Philippines ont besoin de soutien extérieur, et ce sous plusieurs formes. Financière évidemment, mais aussi logistique ou encore organisationnelle. Ils ont aussi besoin de visibilité médiatique et/ou internationale pour les aider dans des conflits et des situations d'autant plus périlleuses qu'elles se déroulent à l'abri des regards. En effet, étant données les collusions fréquentes entre autorités locales et les propriétaires terriens ou les multinationales, pouvoir en appeler à la vigilance, voire à l'intervention des autorités nationales et plus largement de l'opinion publique internationale peut constituer un atout décisif. Or, les communautés en lutte n'ont souvent que peu de moyens pour le faire, même si de nombreux exemples témoignent de leur détermination et de leur inventivité dans ce contexte (cf. note 19 sur la lutte de Sicogon en supra).

Favoriser les liens et dynamiques fédératrices

Autre élément, les soutiens extérieurs peuvent également aider à lier entre elles et à fédérer des luttes et des communautés trop souvent isolées, et ce d'autant plus que les Philippines sont un vaste archipel dont il est particulièrement difficile pour des communautés précarisées de parcourir toute l'étendue. Alors que les principaux centres de décisions sont à Manille, beaucoup de communautés locales, et en particulier celles qui sont originaires de Mindanao, n'ont ainsi pas les moyens d'y avoir accès sans une aide extérieure. De la même manière, beaucoup des acteurs qui ont une assise nationale, comme Focus on the Global South par exemple, n'ont pas les moyens de se rendre aussi souvent qu'ils le souhaiteraient dans les zones les plus reculées du pays où les conflits sont pourtant les plus fréquents. À ce propos, une des ambitions, mais aussi une des vigilances à maintenir pour les ONG étrangères actives dans le pays, doit d'ailleurs être de s'appuyer sur ces acteurs déjà existants pour en renforcer les capacités d'action plutôt que de s'y substituer (en agissant directement à leur place) ou de les instrumentaliser à des fins qui ne sont pas nécessairement les leurs. Cela implique notamment de respecter les différences culturelles qui existent entre communautés, en les aidant à solutionner les problèmes spécifiques qu'elles peuvent rencontrer.

Porter une attention spécifique aux jeunes et aux questions de genre

Il semble également nécessaire de développer une attention particulière aux problèmes rencontrés par les jeunes générations, dont la totalité de nos interlocuteurs nous ont souligné qu'ils menaçaient à terme la survie même de leurs communautés. Et de la même manière, rester vigilant sur la question du genre apparaît également crucial, non seulement parce que de nombreux problèmes d'inégalité persistent dans ce domaine aux Philippines, mais aussi parce que sous de nombreux aspects la situation se dégrade même depuis l'arrivée au pouvoir de Duterte. Cela implique, d'une part, de réfléchir aux moyens d'utiliser les programmes d'aide pour renforcer les capacités des femmes à faire respecter leurs droits. Mais aussi, d'autre part, à utiliser ces mêmes programmes pour faire évoluer les mentalités et les pratiques de la société philippines dans son ensemble, ce qui implique de viser aussi les hommes.

Faire pression sur l'État philippin

En parallèle, il semble nécessaire de faire pression sur l'État philippin. D'une part, pour amener ce dernier à respecter ses engagements internationaux ainsi que ses propres lois en matière d'accès à la terre. Nous l'avons évoqué, ceux-ci offrent en effet déjà une base solide pour démocratiser et sécuriser l'accès à la terre dans le pays, mais trop souvent ils ne sont pas correctement mis en œuvre ou ils peuvent être trop facilement contournés. Les raisons sont multiples, des conflits entre administrations aux mandats qui se chevauchent jusqu'à la collusion entre autorités et propriétaires terriens, ces raisons reposent sur des facteurs aussi bien institutionnels que culturels ou socio-économiques. Les solutions sont donc elles aussi multiples, mais elles passent toutes nécessairement par la reconnaissance préalable du fait qu'une loi ou une réglementation, aussi progressiste soit-elle, ne se suffit jamais à elle-même. Elles doivent être accompagnées de mesures de mise en œuvre qui permettent de s'assurer qu'elles sont effectivement à même d'entraîner les effets recherchés. Dans le cas de l'accès à la terre, par exemple, il ne suffit donc pas de reconnaître formellement un droit à la terre pour que celui-ci se matérialise, encore faut-il que ses bénéficiaires potentiels puissent s'en saisir, ce qui implique qu'ils en aient connaissance, qu'ils aient les moyens de le faire respecter, etc.

D'autre part, dans les domaines où les cadres juridiques existants sont insuffisants ou inadaptés, l'État

philippin doit également être mis sous pression pour les modifier ou pour en adopter de nouveaux. Nous pensons ici tout particulièrement à la situation des petits pêcheurs dont nous avons vu qu'ils constituent une des catégories les plus vulnérables en matière d'accès à la terre du point de vue juridique. Un autre élément clé relève de l'avenir de la réforme agraire dont nous avons vu qu'elle avait officiellement expiré en 2014, mais sans avoir été menée complètement à terme. Or, si Duterte a annoncé sa volonté d'en finir définitivement d'ici à 2022, la façon dont il compte clôturer le programme et la suite qu'il donnera à cette thématique cruciale continuent de soulever énormément d'inquiétudes, et ce d'autant plus que le bilan de la réforme à ce jour est pour le moins mitigé.

Enfin, dernier élément, il apparaît également fondamental que l'État philippin soit davantage amené à assurer une cohérence entre ses objectifs affichés en matière d'accès à la terre, et plus largement de « développement durable », et ses orientations économiques fondamentales. Nous l'avons dit, outre leurs limites intrinsèques ainsi que celles de leur mise en œuvre, les normes actuelles en matière d'accès à la terre sont aussi et peut-être surtout menacées par les politiques économiques poursuivies depuis au moins trente ans dans le pays au profit de son insertion dans la mondialisation. Une orientation qui se fait au détriment de sa souveraineté et de sa sécurité alimentaire et plus largement des droits des petits paysans, pêcheurs et communautés indigènes.

Assurer plus de cohérence entre les politiques économiques et commerciales des partenaires internationaux et leurs engagements en matière de protection des droits humains et de « développement durable »

De ce point de vue, il faut toutefois souligner le rôle des partenaires internationaux des Philippines comme la Belgique et l'Europe qui aggravent le problème en manquant eux-mêmes singulièrement de cohérence entre leurs politiques d'aide au développement et leurs politiques économiques et commerciales. L'Union européenne est le quatrième plus gros partenaire commercial des Philippines (après la Chine, le Japon et les États-Unis), et sa principale source d'aide au développement (325 millions d'euros pour la période 2014-2020, auxquels il faut ajouter les fonds alloués individuellement par les États membres).[22]

Les Philippines sont également un des 8 pays bénéficiaires du « système généralisé de préférences » renforcé (SGP+), un mécanisme qui offre un accès préférentiel au marché européen en échange du respect de 27 conventions internationales en matière de droits humains, de droits du travail, de protection de l'environnement et de bonne gouvernance[23]. Et depuis 2018, il existe également un accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'UE et les Philippines (APC) qui porte sur des domaines aussi variés que les migrations ou l'énergie.

---

22 Source : https://ec.europa.eu/europeaid/countries/philippines_en.

23 Plus de détails sur le site de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/.

24 Voir notamment la résolution suivante : http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-8-2018-0198_FR.html.

25 Voir ici : https://focusweb.org/withdraw-eu-trade-preferences-to-the-philippines-under-gsp-trade-justice-pilipinas/.

Pourtant, l'Europe ne se saisit pas de ces outils pour faire pression sur le gouvernement Duterte pour qu'il mette un terme à ses violations répétées des droits fondamentaux, malgré des appels en ce sens en provenance du Parlement européen[24] et d'organisations de la société civile aux Philippines[25].

Pire, l'UE n'a pas pris de position officielle sur l'état des négociations de l'accord de libre-échange débutées en 2015 avec les Philippines. Or, non seulement ces dernières font fi de la réalité actuelle des droits humains dans le pays, mais elles risquent en outre d'en accentuer encore plus la libéralisation économique et commerciale au détriment des intérêts des petits producteurs et plus largement d'un véritable « développement durable ».

Dans ce contexte, l'Europe devrait au minimum faire respecter les engagements du gouvernement philippin dans le cadre du SGP+ et de l'accord de partenariat, en particulier en matière de protection des défenseurs des droits humains et de soutien à la société civile. Et si d'autres négociations devaient être envisagées, ce devrait être en accord avec les intérêts de la souveraineté alimentaire et des petits producteurs philippins, ainsi que du respect de leurs droits fondamentaux.

Rappeler le rôle de la Belgique et de l'Union européennes vis-à-vis des entreprises et/ou investisseurs européens

Enfin, dernier élément, il est également fondamental pour la Belgique et pour l'Europe de veiller dans toute la mesure de leurs moyens à ce que les entreprises ou investisseurs originaires du continent respectent le droit internationalement reconnu à la consultation libre, informée et préalable (CLIP) des communautés affectées par le projet d'investissement, mais aussi les droits à l'accès à la terre et à la sécurité alimentaire des Philippins.

Cela implique de conditionner toutes formes de soutien à l'exportation ou à l'investissement à des contraintes strictes en la matière. La Belgique et l'Europe pourraient également s'inspirer des initiatives existantes sur le « devoir de vigilance » des entreprises pour adopter des instruments similaires. Plus largement, elles devraient également soutenir les initiatives internationales visant à encadrer le fonctionnement des entreprises multinationales, à commencer par le projet de traité contraignant sur les entreprises et les droits humains actuellement négocié dans le cadre des Nations Unies.

Enfin, la Belgique et l'Europe devraient remettre en cause le principe même d'une intégration économique et commerciale croissante au bénéfice de quelques multinationales, mais au détriment des populations locales et de l'environnement. A minima, cela devrait passer par l'inclusion d'un chapitre de développement durable contraignant dans les accords de libre-échange, assorti d'un mécanisme de plainte et de sanction.

BIBLIOGRAPHIE

Anakpawis (2009), "Comparison Between the Genuine Agrarian Reform Bill (GARB) and the Comprehensive Agrarian Reform Program (CARP)" : https://www.bulatlat.com/wp-content/uploads/2009/01/8-49-ap-garb-vs-carp-ok.pdf.

Aquino A., Ani P. A. & Festejo M. (2013), "The Philippine Fisheries Code : National Policy for Sustainable Fisheries", *FFTC Policy Paper.*

Ballesteros M., Ancheta J. & Ramos T. (2017), "The Comprehensive Agrarian Reform Program after 30 Years : Accomplishments and Forward Options", *Discussion Paper Series* n°2017-34, Philippine Institute for Development Studies.

Calvan D. (2018), "Sea change for small-scale fishers", *Rappler* (30 Mai) : https://www.rappler.com/views/imho/203653-sea-change-small-scale-fishers-philippines.

Chandran R. (2018), "Driven from home, Philippine indigenous people long for their land", *Reuters* (19 Avril) : https://www.reuters.com/article/us-philippines-landrights-crime/driven-from-home-philippine-indigenous-people-long-for-their-land-idUSKBN1HQ034.

Chase-Lubitz J. (2017), "Duterte's War on Terror Also Looks Like a War on Civilians", *Foreign Policy* (9 Juin) : https://foreignpolicy.com/2017/06/09/dutertes-war-on-terror-also-looks-like-a-war-on-civilians/.

Chavez C. (2019), "Mariano lashes back at Duterte; calls fast track-land conversion a form of corruption", *Manila Buletin* (10 Février) : https://news.mb.com.ph/2019/02/10/mariano-lashes-back-at-duterte-calls-fast-track-land-conversion-a-form-of-corruption/.

DAR (2019), "DAR targets complete land acquisition and distribution by 2022" : http ://www.dar.gov.ph/articles/news/101256.

De Schutter O. (2011), « Des chaînes de valeurs plus équitables : les modèles alternatifs qui soutiennent le droit à l'alimentation », Rapport présenté à la 66ème Assemblée Générale de l'ONU [A/66/262].

Ellao J. A. (2019) "In 2019, charter change may 'unite' the few and the powerful", *Bulatlat* (11 Janvier) : https://www.bulatlat.com/2019/01/11/in-2019-charter-change-may-unite-the-few-and-the-powerful/.

FAO (2013), "Philippine fishers and fish farmers facing immense damage to sector" : http ://www.fao.org/news/story/en/item/209889/icode/.

FAO (2018), "Country Gender Assessment of Agriculture and the Rural Sector in the Philippines", Manila.

Focus on the Global South (2017), "Unpacking Dutertism : What to Make of President Duterte's Year One", *Policy Review*, vol. 6, n°1.

Focus on the Global South (2018), "Narratives on Agrarian Conflicts, Transitions and Transformation", Manila.

Global Witness (2019), "Ennemies of the State ? How governments and business silence land and environmental defenders", Londres.

IFAD (2019), "Country Profile : Philippines", https://www.ifad.org/en/web/operations/country/id/philippines.

IRENEES (2007), "History of the conflict in the Philippines : an overview" : http ://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-692_en.html.

Lumibao R. (2018), "Fisheries code worsened poverty of fisherfolk for 20 years – fisherfolk group", *Bulatlat* (26 Février) : https://www.bulatlat.com/2018/02/26/fisheries-code-worsened-poverty-fisherfolk-20-years-fisherfolk-group/.

LRC (2012), "Revised Guidelines on Free and Prior Informed Consent", Manila.

Oxfam (2014), "Rebuilding Fishing Communities and Fisheries – Post-Haiyan reconstruction in the Philippines", *Joint Agency Briefing Note*.

Palatino M. (2018), "The Trouble With Duterte's New Terror List", *The Diplomat* (3 Avril) : https://thediplomat.com/2018/04/the-trouble-with-dutertes-new-terror-list/.

Punongbayan JC. (2019), "How the TRAIN law worsened poverty, inequality", *Rappler* (25 Avril) : https://www.rappler.com/thought-leaders/228952-how-tax-reform-law-worsened-poverty-inequality-philippines.

Rogatyuk D. (2018), "The Fate of the People's War - An interview with José Mariá Sison", *Jacobin* : https://jacobinmag.com/2018/07/communist-party-philippines-sison-duterte.

Rood S. (2017), "Marawi and beyond : a look at violent extremism", CETRI-Centre tricontinental : https://www.cetri.be/Marawi-and-beyond-a-look-at.

USAID (2017), "LandLinks Country Profile : Philippines" : https://www.land-links.org/country-profile/philippines/.

ACCÈS À LA TERRE DES PAYSANS, PÊCHEURS ET COMMUNAUTÉS INDIGÈNES AUX PHILIPPINES

ÉTUDE DE CAS DANS L'ÎLE DE MINDANAO

par Cédric Leterme, 2019.

Rédaction : Cédric Leterme (CETRI)
Mise en page : Snel
Photos : Entraide et Fraternité et KILOS KA.

Rue du Gouvernement Provisoire, 32
1000 Bruxelles
02 227 66 80 | info@entraide.be
www.entraide.be

EntraideEtFraternité
#EntraideFrater
entraide32

ENTRAIDE& FRATERNITE

Avec le soutien de

Belgique
partenaire du développement

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

Éd. responsable : Axelle Fischer - secrétaire générale d'Entraide et Fraternité.