



UN FÉDÉRALISME REPENSÉ POUR LES PHILIPPINES



Michael Henry Yusingco

mhyusingco@hotmail.com

Michael Henry Yusingco, LL. M, est agrégé supérieur de recherche au Centre des études politiques de l'école d'administration publique d'Ateneo, membre de l'Institut sur l'autonomie et la gouvernance dans la Région autonome bangsamoro en Mindanao musulmane et chargé de cours à l'école de droit et de gouvernance de l'Université Asie-Pacifique.

Résumé

Depuis qu'elles ont accédé à l'indépendance en 1946, les Philippines poursuivent un projet continu de décentralisation. La Constitution de 1987 du pays comporte une disposition qui garantit l'autonomie des collectivités locales et sert de cadre de « décentralisation maximale, sans fédéralisation ». Toutefois, le système de

décentralisation en place, instauré en vertu du Code des collectivités locales de 1991, ne permet pas de respecter cette garantie constitutionnelle. La transition vers un système fédéral constitue toujours un objectif de cette quête soutenue de décentralisation, mais les modifications constitutionnelles qu'elle pourrait impliquer freinent les représentations en faveur du fédéralisme, les Philippines refusant toute réforme constitutionnelle. Néanmoins, la poursuite des efforts de décentralisation reste dans la mire aux Philippines. Ainsi, le Code des collectivités locales doit être modifié ou remplacé pour permettre l'instauration de ce cadre constitutionnel de « décentralisation maximale, sans fédéralisation ». Parmi l'éventail de modalités de décentralisation possibles, une conception repensée du fédéralisme pourrait être envisagée. En conséquence, un examen consciencieux des études sur le fédéralisme pourrait fournir un éclairage fort utile dans les initiatives législatives visant à instaurer le cadre voulu.

Introduction

Les Philippines forment un État-nation unitaire dirigé par un président depuis la proclamation de leur indépendance par rapport au régime colonial des États-Unis le 4 juillet 1946. Depuis, le pays est engagé sur le chemin de la décentralisation, mais a dû marquer une pause qui s'est révélée dévastatrice durant le régime autocratique de Ferdinand Marcos, de 1971 à 1985.

Le projet de décentralisation vise depuis le début à contester la concentration des pouvoirs politiques et administratifs au sein du gouvernement central. Selon l'opinion générale, ce régime gouvernemental centralisé a eu pour effet de circonscrire la prospérité économique à la région de la capitale et à ses zones périphériques. La décentralisation du pouvoir est donc considérée comme la solution à l'inégalité dans la répartition des gains économiques au pays.

Le pays a repris le chemin de la décentralisation à la suite de la restauration de la démocratie constitutionnelle, lorsque Marcos a été poussé par une action directe des citoyens à l'exil en février 1986. La Constitution de 1987 stipule clairement que l'État est tenu de « garantir l'autonomie des collectivités locales » (article II, section 25) et consacre tout un article (article X) aux mesures à employer pour y parvenir.

La Constitution des Philippines prévoyait l'établissement d'une structure de gouvernement à paliers multiples, les provinces, les villes, les municipalités, les barangays et les deux régions autonomes en Mindanao musulmane et de la Cordillère formant les échelons sous-nationaux ou locaux de gouvernement (article X, section 1). En outre, elle mandatait le pouvoir législatif pour qu'il adopte « un code qui prévoit la mise en place d'une structure de gouvernement local mieux adaptée et plus responsable grâce à un système de décentralisation doté de mécanismes efficaces de rappel, d'initiative populaire et de référendum, qui répartit les pouvoirs, les responsabilités et les ressources entre les différentes unités locales de gouvernement et qui définit les qualifications, les processus d'élection, de nomination et de révocation, la durée du mandat, les salaires, les

pouvoirs et les fonctions et devoirs des fonctionnaires locaux ainsi que toutes les autres questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des unités locales de gouvernement [traduction] » (article X, section 3).

Le Code des collectivités locales de 1991 définit actuellement le cadre juridique de la décentralisation aux Philippines. Deux dispositions de cette loi énoncent l'objectif et la portée du système décentralisé qu'elle a établi :

- « Section 2. a) – Il est déclaré que l'État, dans le cadre de sa politique, permettra à ses subdivisions territoriales et politiques de jouir d'une autonomie locale véritable et substantielle pour qu'elles puissent s'épanouir pleinement en tant que collectivités autonomes et contribuer efficacement, à titre de partenaires, à l'atteinte des objectifs nationaux. À cette fin, l'État prévoira la mise en place d'une structure de gouvernement local mieux adaptée et plus responsable grâce à un système de décentralisation où les unités locales de gouvernement se verront accorder plus de pouvoirs, d'autorité, de responsabilités et de ressources. Le processus de décentralisation visera le transfert de pouvoirs du gouvernement national vers les unités locales de gouvernement [traduction]. »
- « Section 3. m) – Le gouvernement national veillera à ce que la décentralisation contribue à l'amélioration continue de l'administration assurée par les unités locales de gouvernement et de la qualité de vie de la collectivité [traduction]. »

Selon la Cour suprême des Philippines, en vertu de ces modalités de décentralisation, le gouvernement national ne cède pas complètement tous ses pouvoirs aux gouvernements locaux. En fait, seuls les pouvoirs administratifs à l'égard des affaires locales sont délégués aux subdivisions politiques (Pimentel c. Aguirre, G.R. n° 132988, 19 juillet 2000). La portée du Code des collectivités locales a fait l'objet de nombreuses études. Quelques-unes d'entre elles concluent qu'un certain nombre de provinces et de villes, surtout celles qui sont menées par des dirigeants progressistes et compétents, ont beaucoup profité du Code des collectivités locales. Cependant, la gouvernance demeure dans l'ensemble l'affaire du gouvernement central, de sorte que l'autonomie locale garantie en vertu de la Constitution ne s'est pas tout à fait concrétisée. Ainsi, on peut soutenir que la décentralisation aux Philippines n'a jusqu'à présent été « ni une réussite remarquable ni un échec lamentable » (Balisacan et collab., 2008).

Décentralisation maximale

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Constitution de 1987 garantit l'autonomie des collectivités locales. Selon les auteurs de la Constitution, l'autonomie locale dont il est question dans le texte renvoie « en quelque sorte à une décentralisation maximale, sans fédéralisation » (*Record of the Constitutional Commission*, vol. 3, 11 août 1986, p. 178-179). Le concept d'autonomie locale enchaîné au départ dans la charte nationale implique donc la mise en place d'un cadre de décentralisation nationale qui s'apparente à une structure fédérale. Le cadre général défini à l'article X de la Constitution prévoit d'ailleurs des mécanismes traditionnellement associés aux systèmes fédéraux.

Par exemple, les dispositions ci-dessous garantissent l'autonomie fiscale des gouvernements locaux.

« Section 5. Chaque collectivité locale aura le pouvoir d'établir ses propres sources de revenus et de prélever des impôts, des droits et des frais, sous réserve des lignes directrices et des limites que pourra établir le Congrès, conformément à la politique fondamentale d'autonomie locale. Ces impôts, droits et frais reviendront exclusivement aux gouvernements locaux [traduction]. »

« Section 6. Les unités locales de gouvernement auront droit à une part équitable, déterminée par la loi, des impôts nationaux, qui leur sera automatiquement versée [traduction]. »

« Section 7. Les gouvernements locaux auront droit à une part équitable du produit de l'exploitation et du développement des ressources nationales de leur territoire respectif, en conformité avec la loi, dont ils pourront faire bénéficier directement leurs habitants [traduction]. »

Les dispositions ci-dessous, pour leur part, prévoient divers mécanismes pour faciliter les relations entre les deux ordres de gouvernement ainsi qu'entre les gouvernements locaux.

« Section 13. Les unités locales de gouvernement pourront se regrouper et conjuguer ou coordonner leurs efforts, leurs services et leurs ressources à des fins qui leur profiteront à toutes, en conformité avec la loi [traduction]. »

« Section 14. Le président veillera à la mise sur pied de conseils régionaux de développement ou d'autres organes similaires formés de fonctionnaires locaux, de dirigeants de ministères régionaux et d'autres services gouvernementaux ainsi que de représentants d'organisations non gouvernementales au sein des régions pour favoriser la décentralisation administrative de même que renforcer l'autonomie et accélérer la croissance et le développement économiques et sociaux des unités régionales [traduction]. »

Ces dispositions de la Constitution de 1987 renforcent le point de vue selon lequel les Philippines sont une « fédération à tous les égards, sans en porter le nom » (Tigno, 2017). Néanmoins, la transition vers un régime fédéral continue d'être envisagée dans le cadre de cette quête soutenue de décentralisation. Il convient de souligner toutefois que la défense du fédéralisme aux Philippines ne prend pas la forme d'un mouvement de réforme homogène. En effet, la plupart des défenseurs du fédéralisme sont mus par leur insatisfaction à l'égard du Code des collectivités locales, qui ne favorise pas le développement économique au-delà de la région de la capitale, tandis que d'autres sont convaincus qu'une structure fédérale représente le modèle idéal pour un État aussi diversifié que les Philippines. Si la campagne en faveur du fédéralisme est si particulière, néanmoins, c'est que ses défenseurs lient réforme et modifications constitutionnelles. Ce rapprochement a certes nui à la cause du fédéralisme elle-même, car les Philippines ne veulent pas entendre parler de réformes constitutionnelles.

La Constitution philippine n'a fait l'objet d'aucune modification, car toute tentative en ce sens a toujours été considérée comme une manœuvre sournoise visant à prolonger le mandat d'un président en exercice. Ce scepticisme national est le résultat direct des manœuvres tentées par Marcos dans le processus de réforme constitutionnelle de 1971 pour s'assurer de rester indéfiniment au pouvoir. En effet, la Constitution de 1973 donnait son fondement juridique au régime de dictature.

Cette profonde méfiance du public ressort clairement des résultats de deux sondages nationaux menés en 2018 par les deux maisons de sondage les plus respectées aux Philippines. Le premier sondage, mené par Pulse Asia Research, a révélé que 64 % des répondants s'opposent à la modification de la Constitution de 1987. Le second, réalisé par Social Weather Station, a permis d'établir que seulement 37 % des Philippins appuient la refonte en profondeur de la constitution pour faciliter la transition vers un système de gouvernement fédéral.

Manifestement, et à moins d'une volte-face dans l'opinion publique, tout projet fédéraliste visant à modifier la Constitution de 1987 est voué à l'échec. Cependant, cette impasse ne doit pas freiner la poursuite des efforts de décentralisation aux Philippines. La quête d'une « décentralisation maximale, sans fédéralisation », telle qu'envisagée par les auteurs de la Constitution, devrait se poursuivre compte tenu de l'inefficacité du cadre juridique actuel en matière d'autonomie. En réalité, un fédéralisme repensé pourrait faire avancer cette réforme avec plus de succès.

L'éventail des modalités de décentralisation et les instruments du fédéralisme

Les défenseurs du fédéralisme aux Philippines doivent cesser de voir ce système politique comme un concept final et abstrait dont l'institutionnalisation passe nécessairement par une nouvelle constitution. Tout d'abord, cette vision étroite est totalement incompatible avec la conception originale de l'autonomie locale enchâssée dans la Constitution de 1987. Comme nous l'avons souligné plus haut, le cadre juridique de la décentralisation à l'échelle nationale peut comporter des mécanismes fédéralistes.

Mais surtout, le fédéralisme n'est pas un concept figé et fini de gestion de l'État, particulièrement au sein d'un gouvernement en processus de décentralisation. En effet, il ne s'agit que de l'une des quatre modalités de décentralisation, au même titre que la délégation, la dévolution et l'autonomie régionale. Saunders (2018) définit ces modalités comme suit.

« Délégation : attribution de pouvoirs par le centre à d'autres ordres de gouvernement au sein d'un État essentiellement unitaire, où le centre conserve l'autorité de retirer les pouvoirs délégués ou d'en diriger l'utilisation. Généralement, il s'agit de pouvoirs exécutifs ou administratifs, mais aussi parfois de pouvoirs législatifs accessoires.

« Dévolution : attribution de pouvoirs législatifs et exécutifs (et parfois judiciaires) à d'autres paliers de gouvernement leur conférant une autonomie substantielle sans pour autant que le centre renonce complètement à l'exercice d'un contrôle officiel.

« Autonomie régionale : attribution d'un plus grand degré d'autonomie gouvernementale à une ou plusieurs régions au sein de l'État.

« Fédération : répartition de l'autorité gouvernementale entre le centre et un ou plusieurs autres paliers de gouvernement de manière à donner à chacun toute l'autonomie voulue dans ses propres domaines de compétence [traduction]. »

Ainsi, ces modalités peuvent être représentées sous forme d'un éventail, où la délégation constitue le régime conférant le moins d'autonomie et la fédération, celui en conférant le plus. Ces modalités ne se découpent pas toujours de façon très nette; elles peuvent même se recouper. Comme nous l'avons vu plus haut, le Code des collectivités locales est un mélange de délégation et de dévolution. En outre, la loi fondamentale du Bangsamoro adoptée et ratifiée récemment pour créer la Région autonome bangsamoro en Mindanao musulmane illustre bien le concept d'autonomie régionale. En effet, cette conceptualisation du fédéralisme comme élément d'un éventail de modalités cadre bien avec la vision qu'avaient les auteurs de la Constitution d'une « décentralisation maximale, sans fédéralisation ».

Il convient maintenant de souligner que les mesures constitutionnelles prévues à la section 3 du Code des collectivités locales permettent la création d'un cadre de décentralisation qui pourrait s'apparenter à une structure fédérale. En d'autres termes, les Philippines peuvent se rapprocher de l'extrémité de l'éventail des modalités de décentralisation où se situe la fédération en promulguant une loi sur l'autonomie locale qui comporte des mécanismes fédéraux. Encore une fois, un concept de fédéralisme repensé s'avère extrêmement utile ici.

Aux Philippines, les défenseurs de la réforme décentralisatrice, et non seulement fédéraliste, devraient également cesser d'opposer le fédéralisme en tant que système de gouvernement au système unitaire actuellement en place. La théorie fédérale, en raison de sa vaste portée et de ses multiples déclinaisons, offre toute une gamme de solutions permettant de poursuivre l'effort de décentralisation aux Philippines.

Par exemple, les détracteurs de la réponse à la pandémie de COVID-19 du gouvernement actuel, dirigé par le président Rodrigo Duterte, déplorent notamment le manque de coordination et de coopération entre les gouvernements central et locaux. Ainsi, entre autres mesures de réforme, la modification du Code des collectivités locales pour instaurer une structure de gouvernance axée véritablement sur la coopération et la collaboration intergouvernementales serait certainement bonne à envisager. Rappelons que l'établissement de mécanismes permettant de faciliter les relations intergouvernementales était déjà prévu dans la Constitution de 1987.

Selon les définitions fournies dans la documentation scientifique, le concept de relations intergouvernementales renvoie « aux processus et institutions par lesquels les gouvernements au sein d'un système politique interagissent [traduction] » (Phillimore, 2013). Les mécanismes de relations intergouvernementales « visent l'atteinte d'objectifs communs grâce à un effort d'harmonisation et de cohésion entre tous les ordres de gouvernement [traduction] » (Vincent et Nzewi, 2018). Les relations intergouvernementales concernent traditionnellement les systèmes fédéraux. Leurs mécanismes constituent l'« essence même de la pratique du fédéralisme ». Or, ils peuvent aussi jouer un rôle de premier plan dans les systèmes unitaires, particulièrement dans les systèmes assortis de modalités de décentralisation.

L'institutionnalisation d'un tel mécanisme fédéral aux Philippines doit absolument se faire à la lumière d'une analyse scientifique et empirique des relations intergouvernementales. Une recension des écrits publiée sur la question permet de conclure que, pour être efficaces, les mécanismes de relations intergouvernementales doivent présenter quelques caractéristiques essentielles. Premièrement, il doit exister un climat de respect mutuel entre les différents paliers de gouvernement. Chaque partie doit reconnaître sans équivoque les pouvoirs et responsabilités de l'autre partie. Deuxièmement, il doit exister une culture d'interdépendance. Chaque partie doit considérer la coopération et la collaboration comme essentielles à l'atteinte de son objectif. Troisièmement, les mécanismes de relations intergouvernementales doivent laisser place à la participation citoyenne. Il doit donc exister un espace où les organisations de la société civile pourront prendre part au processus d'élaboration des politiques ainsi qu'à la mise en œuvre de tout programme de développement.

Ce n'est qu'un exemple de l'utilité que pourraient avoir les études sur le fédéralisme dans la poursuite de l'effort de décentralisation aux Philippines. Évidemment, le solide argument de l'autonomie fiscale fédérale peut également être invoqué pour influencer la répartition des pouvoirs, des responsabilités et des ressources, définie dans le Code des collectivités locales. Il va sans dire que la conception ou la réforme des dispositifs décentralisés est un processus ardu et complexe. Tant les législateurs, qui doivent tenir compte de différents facteurs politiques, que leurs experts juridiques et techniques, chargés de veiller à ce que les modifications ou réformes soient bien comprises par la population, devront prendre en considération toute une série d'enjeux. Néanmoins, le recours concerté à la théorie fédérale comme instrument de réforme législative permettrait peut-être au modèle d'autonomie locale des Philippines de se rapprocher du cadre de « décentralisation maximale » garantie par la Constitution de 1987.

Conclusion

Depuis qu'elles ont accédé à l'indépendance en 1946, les Philippines poursuivent un projet continu de décentralisation. Par ailleurs, la Constitution en vigueur comporte une disposition qui garantit l'autonomie des collectivités locales et sert de cadre de « décentralisation maximale, sans fédéralisation » auquel le Congrès doit se conformer. Or, les mesures législatives de décentralisation en vigueur ne permettent pas de respecter cette garantie constitutionnelle.

La transition vers un système fédéral constitue toujours un objectif de cette quête soutenue de décentralisation. En revanche, les modifications constitutionnelles qu'elle pourrait impliquer freinent les représentations en faveur du fédéralisme, les Philippins refusant toute réforme constitutionnelle.

Bien que la modification de la Constitution ne soit pas une option envisageable pour réformer le système actuel d'autonomie locale, le Code des collectivités locales doit être modifié ou remplacé pour permettre l'instauration de ce cadre constitutionnel de « décentralisation maximale, sans fédéralisation ». Pour ce faire, une conception repensée du fédéralisme pourrait également être envisagée parmi l'éventail de modalités de décentralisation. À cette fin, les études sur le fédéralisme peuvent éclairer considérablement la poursuite de l'effort de décentralisation aux Philippines sur la question législative.

Traduction par Josée Brisson, trad. a.

Citation suggérée : Yusingco, M. 2020. « Un fédéralisme repensé pour les Philippines ». *50 déclinaisons de fédéralisme*.

Références et lectures suggérées

Araral, Eduardo, Jr., Hutchcroft, Paul D., Llanto, Gilberto M., Malaya, Jonathan E., Mendoza, Ronald U. et Teehankee, Julio C. 2017. *Debate on Federal Philippines: A Citizen's Handbook*: Ateneo de Manila University Press.

Atienza, Maria Ela L. (dir.). 2019. *Chronology of the 1987 Philippine Constitution*: UP Center for Integrative and Development Studies and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Balisacan, Aresenio, Hill, Hal et Faye Piza, Sharon. 2008. « Regional Development Dynamics and Decentralization in the Philippines », *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 25: 293-315.

Brillantes, Jr., Alex B. et Moscare, Donna. 2002. « Decentralization and Federalism in the Philippines: Lessons from Global Community », Document de discussion présenté à la Conférence internationale du East West Center, Kuala Lumpur, Malaisie, du 1er au 5 juillet 2002 : 1-13.

Hutchcroft, Paul D. et Rocamora, Joel. 2003. « Strong Demands and Weak Institutions: The Origins and Evolution of the Democratic Deficit in the Philippines », *Journal of East Asian Studies*, No. 3: 259–292.

Phillimore, John. 2013. « Understanding Intergovernmental Relations: Key Features and Trends », *Australian Journal of Public Administration*, 72 (3), pp. 228-238.

Pimentel, Jr., Aquilino Q., 2011. *The Local Government Code Revisited*: Central Book Supply.

Poirier, J., Saunders, C. et Kincaid, J. (dir.). 2015. *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford: Oxford University Press.

Saunders, Cheryl. 2018. « Constitutional Design: Options for Decentralizing Power », *Constitution Transformation Network*, No. 2, Mars 2018, disponible: https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0006/2698854/CTN-Policy-Paper-2-Decentralisation-Approaches-Feb-18.pdf

Tigno, Jorge, V. 2017. « Beg Your Pardon? The Philippines is Already Federalized in All but Name », *Public Policy*, Volumes XVI and XVII: 1-14.

Vincent, Chakunda et Nzewi, Ogochukwu. 2018. « Intergovernmental relations in federal and unitary nations: A framework for analysis », *International Affairs and Global Strategy*, Vol. 60: 22-32.