Pourquoi la Chine a-t-elle manqué l’occasion historique des constitutions provinciales et du fédéralisme ?

Téléchargements : PDF · DOCX

Entre 1920 et 1926, la Chine a connu une expérience constitutionnelle dont on parle rarement aujourd’hui : le mouvement des constitutions provinciales. Du Hunan au Guangdong, du Zhejiang au Sichuan, plus d’une dizaine de provinces ont successivement rédigé ou promulgué des constitutions provinciales ; « l’autonomie fédérée des provinces » et le « fédéralisme » sont devenus des projets politiques largement débattus dans la presse. Ce fut le moment où la Chine s’est le plus approchée d’une « unification fondée sur l’autonomie locale », et aussi la seule tentative de constitutionnalisation venue d’en bas.

Mais ce mouvement est venu vite et est reparti vite. En 1926, avec le lancement de l’expédition du Nord, les constitutions provinciales furent abrogées l’une après l’autre ; en 1928, lorsque le pays fut nominalement unifié, le mouvement des constitutions provinciales s’était déjà évanoui. La Chine a manqué ce train, et l’a manqué pour un siècle. Pourquoi ?

1. Qu’était le mouvement des constitutions provinciales ?

Le mouvement des constitutions provinciales est né d’un vide d’autorité centrale. Après la mort de Yuan Shikai, le camp du Beiyang se divisa, le Nord et le Sud s’affrontèrent, et aucun gouvernement central ne pouvait imposer ses ordres à l’ensemble du pays. Dans cette situation, une voix s’éleva : puisque le centre ne pouvait pas établir de constitution, que chaque province commence par se donner la sienne — que les provinces rédigent des constitutions provinciales, pratiquent l’autonomie, puis, quand les conditions seraient mûres, s’unissent en un État unifié de type fédéral.

C’est le Hunan qui alla le plus loin. Le 1er janvier 1922, la Constitution de la province du Hunan fut officiellement promulguée et mise en application : ce fut la première constitution provinciale chinoise réellement appliquée. Le gouverneur de la province était élu par le conseil provincial, le pouvoir exécutif était exercé conjointement par le gouverneur et le conseil des affaires provinciales, et l’autonomie à trois niveaux — district, ville et canton — y était prévue. Pendant un temps, le Hunan devint la « province modèle de la constitutionnalisation » admirée dans tout le pays, et le Zhejiang, le Jiangsu, le Sichuan, le Guangdong et d’autres provinces rédigèrent à leur tour des constitutions provinciales, suscitant un écho enthousiaste dans les milieux intellectuels.

2. L’attrait du projet fédéraliste

Le noyau intellectuel du mouvement des constitutions provinciales était le fédéralisme : refuser l’unification par la force, et défendre l’union par contrat. Son attrait comportait trois dimensions. Premièrement, la paix : une fois autonomes, les provinces négocieraient pacifiquement leur unification, évitant ainsi une guerre civile sans fin. Deuxièmement, l’apprentissage démocratique : l’autonomie locale était considérée comme l’école de la démocratie, où le peuple apprendrait d’abord à voter et à délibérer au niveau du district et de la province, avant de participer à la politique nationale. Troisièmement, le contrepoids au centre : dans un système fédéral, le pouvoir central est limité, ce qui évite la réapparition d’un homme fort sans frein.

Dans le contexte de l’époque, ce projet était tout à fait convaincant. La réalité des guerres entre seigneurs de la guerre avait discrédité l’« unification par la force », tandis que l’exemple américain était là sous les yeux — treize États d’abord autonomes, puis fédérés, n’avaient-ils pas bâti une grande puissance ? De

nombreux intellectuels libéraux prirent la défense du fédéralisme, y voyant la voie rationnelle pour sortir la Chine des guerres entre seigneurs de la guerre.

3. Pourquoi l'occasion fut manquée : quatre causes structurelles

Premièrement, les constitutions provinciales furent pour la plupart rédigées sous la direction des seigneurs de la guerre, et devinrent des instruments de légitimation de leurs fiefs. Le promoteur de la constitution du Hunan, Zhao Hengti, était lui-même le maître militaire du Hunan ; la constitution prévoyait l'élection du gouverneur, mais c'était toujours lui qui était élu. Il en allait de même pour Chen Jiongming au Guangdong et pour les seigneurs de la guerre du Sichuan. Plus la constitution provinciale proclamait l'« autonomie », plus le fief du seigneur de la guerre se consolidait — l'« autonomie fédérée des provinces » devint une « fédération de fiefs de seigneurs de la guerre ».

Deuxièmement, l'absence d'une véritable base populaire. Les constitutions provinciales furent pour la plupart rédigées par des conseils provinciaux ou des comités de savants ; le peuple ordinaire ne participa ni à leur rédaction, ni n'eut l'occasion de voter sur elles. Sans procédure de constitutionnalisation impliquant l'ensemble du peuple, une constitution provinciale n'était qu'un texte d'élites, qui s'effondre au premier souffle. Après la mise en application de la constitution du Hunan, les élections au conseil provincial furent entachées de fraudes généralisées, et l'enthousiasme populaire retomba vite.

Troisièmement, chaque province ne voulait que l'« autonomie », sans la « fédération », et le mouvement s'enlisa dans un dilemme d'action collective. Chaque province voulait protéger son propre fief, et aucune n'était disposée à céder d'abord son pouvoir militaire et financier pour bâtir une fédération. Après des années de slogans en faveur de l'autonomie fédérée des provinces, on ne parvint même pas à tenir une seule conférence provinciale représentative digne de ce nom. Sans mécanisme de « fédération », l'« autonomie » n'était qu'un autre nom de la division — c'est précisément la raison pour laquelle Sun Yat-sen et le Kuomintang la critiquèrent.

Quatrièmement, le mouvement fut écrasé par des forces historiques plus grandes. En 1924, le Kuomintang se réorganisa et s'allia avec la Russie soviétique en admettant les communistes ; en 1926, l'expédition du Nord commença, et partout où passait l'Armée nationale révolutionnaire, les constitutions provinciales furent abrogées en même temps que les anciens conseils provinciaux (la constitution du Hunan fut abrogée en juillet 1926). Le Kuomintang voulait une unification sous la tutelle du parti, et non un partage fédéral du pouvoir. Le mouvement des constitutions provinciales fut ainsi balayé dans l'histoire.

4. Ce que signifie cette occasion perdue

L'échec du mouvement des constitutions provinciales signifie que la Chine a perdu une occasion de bâtir un ordre constitutionnel venu d'en bas. Par la suite, il ne resta plus que deux modèles d'unification pour la Chine : l'unification sous la tutelle du parti du Kuomintang, et plus tard l'unification centralisée du régime du Parti communiste sur le continent. L'option de l'autonomie locale disparut de l'agenda politique pendant plus d'un demi-siècle, jusqu'à ce que le système local de la Constitution de 1947 (voir la neuvième question de cette série) la réinscrive dans la loi fondamentale du pays — mais c'est une autre histoire.

La leçon est claire : l'autonomie locale doit être conçue en même temps que le cadre constitutionnel national. Une autonomie limitée à une seule province, sans garantie constitutionnelle ni État de droit à l'échelle nationale, ne fera que devenir l'instrument d'un homme fort. Lorsqu'on discute aujourd'hui de l'autonomie locale future (voir l'essai d'introduction I05 et la trente-troisième question de cette série, « Le fédéralisme convient-il à la Chine future ? »), il faut répondre en même temps à deux questions : d'où vient le pouvoir d'autonomie ? Et par quel système national garantir qu'il ne sera pas repris ? Le mouvement des constitutions provinciales n'a répondu à aucune de ces deux questions, et c'est pourquoi il n'a pu être qu'une expérience éphémère.

Pour aller plus loin

- Index des Quarante questions sur la république de Chine | 《中华民国四十问》索引
- Cinquième essai d’introduction : L’autonomie locale et la vie quotidienne
- Comment la Constitution de la république de Chine de 1947 répartit-elle les pouvoirs entre le centre, les provinces et les districts ?

Références

- Index des Quarante questions sur la république de Chine
- Cinquième essai d’introduction, « L’autonomie locale et la vie quotidienne » — le concept d’autonomie locale, cité dans cette question
- Sources historiques publiques : Constitution de la province du Hunan, promulguée et mise en application le 1er janvier 1922 ; Zhao Hengti élu gouverneur du Hunan en septembre 1922 ; constitution du Hunan abrogée en juillet 1926

Autres versions linguistiques : 简体中文 · English · 繁體中文 · Français · Deutsch · Español

Traduit à partir de l’original en chinois simplifié (publié le 31 octobre 2026).