



SciencesPo.

CERI
CNRS

**DE L'ORGANISATION DE MASSE A L'INCARNATION
DE LA « SOCIETE HARMONIEUSE » :
LE COMITE DE RESIDENTS A LA BASE DU GOUVERNEMENT
DES QUARTIERS URBAINS EN CHINE**

Judith Audin

(Doctorante au CERI-Sciences Po)

Pékin, 5 mars 2008, 13h45, dans les bureaux d'un comité de résidents¹. Deux employées âgées d'une quarantaine d'années sont restées dans le bureau pendant leur pause déjeuner. Leurs échanges, entrecoupés d'éclats de rire, consistent en des commérages sur le quartier et ses habitants. Le personnel n'a pas changé ces derniers mois mais de nouvelles plaques portant le logo « comité de résidents de la communauté de quartier » ont été posées sur les murs. La directrice arrive et m'explique que « c'est la même chose que ce que le comité de résidents faisait déjà. La structure ne change pas, elle s'est davantage institutionnalisée ». Elle repart tout de suite pour rencontrer ses supérieurs au Bureau de rue.

¹Dans le cadre d'enquêtes de terrain à Pékin, j'ai suivi les activités de près de dix comités de résidents entre 2007 et 2009.

L'évolution des comités de résidents et la politique de « construction des communautés de quartier »

Cette scène illustre le quotidien dans un comité de résidents de Pékin. L'évolution de cette institution accompagne les transformations des villes chinoises. Durant l'ère socialiste, les unités de travail fournissaient aux employés du secteur public des avantages sociaux (logement, retraite). L'intégration du lieu de travail au lieu de résidence limitait la mobilité de la population en les contrôlant « à la base ». Créé dans les années 1950 pour surveiller les résidents non intégrés aux unités de travail, le comité de résidents se cantonnait à la marge de la vie citadine. Les réformes de l'ère de Deng Xiaoping se sont traduites, à la fin des années 1990, par des difficultés pour gérer les nouveaux problèmes sociaux (santé, chômage, migration, etc.). La gestion sociale commence désormais dans les quartiers urbains.

Dans les années 2000, dans le cadre de la politique de « construction des communautés de quartier » (*shequ jianshe*), le comité de résidents investit les quartiers d'habitat en tant qu'« organisation locale autonome des masses pour la gestion, l'éducation et les services par les habitants² ». À l'interface entre les habitants et les autorités municipales, sa quête de légitimité se heurte à une double nécessité : assurer une proximité de terrain et faire appliquer les directives des supérieurs administratifs³.

L'administration municipale en Chine : le cas de Pékin

Échelon urbain	Administration correspondante
Ville (<i>shi</i>)	Gouvernement de la ville (<i>shi zhengfu</i>)
Arrondissement (<i>qu</i>)	Gouvernement d'arrondissement (<i>qu zhengfu</i>)
Sous-arrondissement/quartier (<i>jiedao</i>)	Bureau de rue (<i>jiedao banshichu</i>)
Communauté de quartier (<i>shequ</i>)	Comité de résidents communautaires (<i>shequ jumin weiyuanhui</i>) ⁴

² Loi organisationnelle des comités de résidents de la République populaire de Chine, article 2, décembre 1989.

³ Le comité de résidents ne fait pas officiellement partie de l'administration municipale mais il reste sous la supervision du Bureau de rue.

⁴ Le comité de résidents apparaît en grisé pour souligner qu'il n'appartient pas théoriquement à la hiérarchie administrative. « Sous » l'État, cette institution est « récupérée » par la municipalité pour exécuter les politiques au niveau local.

Cette instance amorce une réflexion autour de deux enjeux politiques : l'évolution de la relation gouvernants-gouvernés et l'avènement d'une politique à dimension plus morale, s'attachant à développer l'écoute et le travail social dans la Chine actuelle.

La « construction des communautés de quartier » a pour objectif l'établissement d'une structure de gestion participative fondée sur les comités de résidents dans les quartiers urbains. Ces comités se sont professionnalisés : les employés sont recrutés sur concours. Les bénévoles âgés de l'ère socialiste ont cédé la place à un personnel plus jeune, plus nombreux et mieux qualifié. Leurs fonctions se sont diversifiées : elles incluent l'exécution des politiques officielles (recensement par foyer, contrôle des naissances, etc.) et des programmes d'aide sociale, mais aussi l'animation du quartier, l'offre de services aux résidents (conseil juridique et social, aide à la recherche d'emploi, cours et formations gratuits, etc.) ainsi que la médiation de conflits de voisinage.

La moralisation du politique

Les fonctions des comités de résidents sont si nombreuses et si variables selon les quartiers que les résidents et les employés eux-mêmes ont des difficultés à définir leurs compétences : on « s'occupe des problèmes des résidents ». Analysons de plus près ce quadrillage de la population.

Les comités interviennent avant tout comme des agents d'information vers les habitants et surtout vers l'administration. Ils exécutent toutes les missions de terrain pour la municipalité, notamment le recensement régulier et précis de la population. Parallèlement, ils informent les résidents de toute nouvelle politique publique. Les comités valorisent aussi l'expression des habitants en recueillant leurs doléances et suggestions. Ils se présentent comme l'un des seuls canaux officiels d'expression du mécontentement, en vue d'éviter l'émergence d'actions collectives plus globales.

Chargés de la constitution des demandes d'aide sociale, les agents des comités de résidents ont également des exigences de travail social (*shehui gongzuo*). La politique de la « communauté de quartier » accorde une grande importance à la notion de « services⁵ » (*fuwu*). Cet objectif de stabilité sociale se comprend dans le cadre de la théorie de la « société harmonieuse » (*hexie shehui*) introduite par Hu Jintao⁶. Le comité de résidents fonctionne comme un service public de proximité pour tout habitant de sa zone de responsabilité. Les populations précarisées ou marginalisées (chômeurs, handicapés,

⁵ En témoigne le slogan des comités de résidents, « servir les résidents » (*wei jumin fuwu*), en référence au « Servir le peuple » (*wei renmin fuwu*) de Mao Zedong.

⁶ Un second principe récurrent, celui de « priorité accordée aux individus » (*yi ren wei ben*), traduit la volonté de prendre en compte les demandes sociales de la population.

retraités, etc.) sont systématiquement ciblées. Les employés du comité organisent des activités à faible coût (événements sportifs, sorties culturelles) permettant la participation des personnes peu mobiles ou sans ressources.

Mais en évitant la « désaffiliation » des habitants, le comité de résidents est aussi chargé de superviser et de s'approprier les activités d'animation sociale au niveau local. Les agents orientent l'animation du quartier vers l'éducation civique de la population. Les loisirs permettent de promouvoir les politiques gouvernementales ou le patriotisme. Les employés des comités se font aussi des relais d'une politique de « civilisation » en diffusant des normes de « bon comportement » du citoyen bien élevé, cultivé, soignant son hygiène de vie. Loin du fonctionnaire anonyme, les employés du comité cultivent le contact personnel avec les résidents et cherchent à se faire accepter par eux. En intégrant au travail administratif des qualités de sympathie et d'écoute, ils s'assurent le soutien d'« habitants-volontaires » qui les aident à gérer le quartier. L'efficacité de leur travail dépend de leur présence sur le terrain et de réseaux de relation multiples. D'où leurs efforts de soin de l'apparence, de persuasion, tout en faisant preuve d'honnêteté et de zèle.

Les limites du dispositif institutionnel de gouvernement des quartiers

Pourtant, le rôle de cette instance reste à définir, entre contrôle, service ou sociabilité. Les comités de résidents font l'objet d'expérimentations de dispositifs participatifs, à l'instar des campagnes chinoises⁷. Des élections ont lieu tous les trois ans ; le mode de scrutin est sélectionné par le Bureau de rue et le Gouvernement d'arrondissement. Les municipalités affirment évoluer vers le suffrage universel direct afin que tous les habitants en âge de voter élisent les membres du comité de résidents. Cependant, les candidats, notamment au poste de directeur (*zhuren*) du comité, restent désignés en amont par les fonctionnaires du Bureau de rue⁸. La liste des candidats au comité de résidents ne comporte qu'un seul candidat supplémentaire par rapport au total des postes à pourvoir. A Pékin, les habitants votent principalement par voie indirecte en désignant des « représentants des résidents » (*jumin daibiao*). Dans le cas où le mode de scrutin est direct, les habitants se rendent au bureau de vote dont ils repartent avec des petits cadeaux (lessive) mais ils ne sont pas intéressés par ces élections dont l'enjeu n'est, pour eux, « pas important ».

⁷ En témoignent les slogans sur la « démocratie locale » (*jiceng minzhu*). Dans les campagnes, les élections au comité de villageois sont officiellement organisées au suffrage universel direct.

⁸ J'ai suivi la campagne électorale de 2009 (entre avril et mai) dans le cadre de mes enquêtes de terrain dans les quartiers de Pékin : j'ai observé une partie du travail de campagne dans cinq comités de résidents et interviewé des employés et habitants à ce sujet.

Un autre problème concerne les habitants migrants (*mingong*), soumis aux contrôles et au recensement par les comités de résidents mais peu intégrés socialement. Quant aux tensions sociales dans les quartiers (chômage, etc.), la majorité des urbains considère le comité comme une instance inutile pour les « vrais problèmes ». Ainsi, le problème des démolitions et expropriations s'avère difficile à arbitrer : les agents du comité sont dans une position délicate entre d'un côté leurs supérieurs hiérarchiques (Gouvernement de la ville, Gouvernement d'arrondissement ou Bureau de rue), qui ont validé les projets d'aménagement et de démolition, et de l'autre les habitants, qui en sont victimes. La médiation des conflits (conciliation, compromis) apporte rarement satisfaction aux habitants. Le manque de moyens et la soumission à la hiérarchie administrative rendent difficiles une gestion autonome des affaires locales.

Enfin, la fixité géographique des locaux ainsi que la délimitation territoriale des « communautés de quartier » contrastent avec la mobilité croissante et les rythmes de vie des habitants de la ville.

Les comités de résidents illustrent le renouvellement de l'action administrative par la création d'instances d'action sociale de proximité dans les quartiers. Les agents appliquent les politiques publiques et mesurent leur réception auprès des résidents. Le quartier d'habitat est donc devenu un vecteur et un objet de l'action publique. Néanmoins, cette forme de gestion urbaine implique une segmentation des espaces qui renforce le risque de ségrégation socio-spatiale dans les villes chinoises.