

Révéler les dimensions sociales potentielles de la communauté locale et de la planification communautaire

HUANG Yi

Résumé. Depuis que la « communauté » a été instituée en Chine, dans les années 1980, comme catégorie administrative et instrument d'action publique, la planification a encore peu approfondi les relations sociales, spatiales et temporelles attachées à cette notion. Parallèlement, les interventions communautaires restent largement orientées vers la correction de déficits matériels. Afin de dépasser cette limite, l'article associe analyse théorique et étude empirique pour mettre au jour les dimensions sociales de la communauté locale et de sa planification. Il clarifie le rapport entre communauté et société, analyse les composantes sociales de la communauté, critique l'évaluation des situations locales par des normes quantitatives uniformes et développe deux outils : l'approche de pathologie sociale et l'analyse socio-spatio-temporelle. En alternant les points de vue de la société et de la communauté, il examine ensuite des réponses communautaires aux problèmes sociaux. Enfin, il identifie les enjeux sociaux latents de la planification communautaire et propose d'intégrer, tout au long du processus de planification, une réflexion prospective sur les dimensions sociales et une exploration innovante des questions sociales, afin de surmonter les difficultés techniques qu'elles engendrent.

Mots-clés : communauté locale ; planification communautaire ; dimension sociale ; cercle de vie communautaire ; pathologie sociale ; perspective socio-spatio-temporelle.

Classification de la Bibliothèque chinoise : TU984. Code du document : A. DOI : 10.16361/j.upf.202405005. Numéro d'article : 1000-3363 (2024) 05-0034-06.

Auteur : HUANG Yi, professeure et directrice de thèse à la Faculté d'architecture et d'urbanisme de l'Université Tongji ; membre du conseil de la Chinese Sociological Association et vice-présidente du comité spécialisé en sociologie urbaine ; Laboratoire municipal clé de Shanghai pour le renouvellement urbain et l'optimisation spatiale ; huangyi@tongji.edu.cn.

* Projet prioritaire de recherche-conseil pour la décision du Gouvernement populaire municipal de Shanghai : « Recherche sur la gouvernance différenciée des communautés à Shanghai » (projet n° 2022-A-031).

Depuis que le ministère chinois des Affaires civiles a diffusé la notion de « communauté » en 1986, près de quarante années d'expérimentation ont conduit la construction des communautés urbaines vers une phase largement normalisée et systématisée. Pourtant, les actions menées restent fortement centrées sur la compensation des déficits matériels. Cette orientation tient certes au niveau et au stade de développement économique du pays, mais elle s'explique aussi par l'insuffisance et le manque de profondeur des recherches académiques consacrées aux dimensions sociales de la communauté et de sa planification.

1 Connaissance conceptuelle de la communauté et identification de ses dimensions sociales

Les formes de vie sociale et communautaire liées aux institutions, à l'économie et à l'idéologie n'ont jamais cessé d'exister en Chine. Cependant, les concepts modernes de communauté (community) et de société (society) sont tous deux d'origine étrangère. Le mot society apparaît progressivement dans le vocabulaire chinois à la fin des Qing après son introduction, en 1865, dans la traduction du traité de

Henry Wheaton, *Elements of International Law*. Après plusieurs ajustements terminologiques, il se fixe sous la forme chinoise devenue courante de « société » [1]. Le terme *community* est introduit avec la traduction chinoise, publiée en 1903, du *Study of Sociology* (1873) de Herbert Spencer. Sa diffusion est plus hésitante et ce n'est que dans les années 1930 que la traduction aujourd'hui consacrée de « communauté » s'impose [2]. Ces deux notions, entrées en Chine comme termes traduits, ont donc connu un processus de sélection et d'appropriation ; la seconde a, en outre, fait l'objet d'une redécouverte ultérieure.

1.1 Relation entre les notions de communauté et de société

Le Cambridge Dictionary définit la société comme un vaste ensemble de personnes vivant de manière organisée, décidant collectivement de la conduite des affaires et se répartissant les tâches nécessaires ; l'ensemble des habitants d'un pays, ou de plusieurs pays similaires, peut ainsi constituer une société [3]. Pour Robert Park et ses collègues [4], le terme « communauté » désigne, sous certaines conditions, une société ou un groupe social : lorsque les individus et les institutions qui le composent sont appréhendés dans leur distribution géographique, on parle de communauté. En affirmant explicitement « *Community is not society* », Park entendait distinguer les deux notions, tout en confirmant leur étroite proximité. Leur différence fondamentale tient à ce que la société renvoie à une structure abstraite, tandis que la communauté comporte une délimitation géographique, territoriale et spatiale concrète.

En 1935, Wu Wenzao, alors directeur du département de sociologie de l'Université Yenching, proposait d'« observer et comprendre la société à partir de la communauté ». Selon lui, la société est une notion abstraite qui décrit la vie collective et désigne l'ensemble complexe des relations sociales ; la communauté est, au contraire, l'expression concrète de la vie effective d'une population en un lieu donné : elle possède une base matérielle et peut être observée. Wu distinguait l'enquête-modèle, ou étude statique de la communauté visant à comprendre la structure sociale, de l'enquête sur les transformations, ou étude dynamique destinée à saisir les processus sociaux ; il recommandait également de les articuler pour comprendre conjointement l'organisation et le changement social [5]. Cette tradition de recherche fut interrompue au début des années 1950 avec la suppression de la sociologie comme discipline et profession. La notion de communauté réapparut avec le rétablissement de la sociologie à la fin des années 1970, mais ne retrouva une visibilité générale qu'avec son institutionnalisation administrative dans les années 1980.

Dans la Chine actuelle, l'Avis du ministère des Affaires civiles sur la promotion de la construction des communautés urbaines à l'échelle nationale (novembre 2000) définit généralement la communauté urbaine comme le territoire d'un comité de résidents dont l'échelle a été ajustée après la réforme du système communautaire. Cette définition vaut pour la plupart des villes. À Shanghai, avec l'accord du ministère, la communauté correspond toutefois au territoire d'un sous-district, soit le niveau administratif supérieur au comité de résidents (figure 1). Cette différence n'altère pas nécessairement les fonctions concrètes de la communauté, mais elle influe sensiblement sur son efficacité organisationnelle et sur la planification. À Shanghai, l'objet de la planification est clairement la communauté de sous-district. Les cercles de vie communautaires de quinze minutes récemment mis en œuvre sont des subdivisions internes de sous-districts ou de bourgs très étendus ou morphologiquement particuliers, ce qui explique que la ville compte 215 communautés de sous-district ou de bourg, mais environ 1 600 cercles de vie. Dans les autres villes, une communauté peut être constituée d'un ou de

plusieurs comités de résidents et demeurer de taille plus réduite. Définir un périmètre adapté est alors la première étape de toute planification, d'où l'abondance des débats sur la délimitation et l'optimisation spatiale des cercles de vie.

En définitive, les notions de communauté et de société fournissent chacune une ressource intellectuelle et un outil conceptuel ; dans l'étude et la planification des communautés, la dimension sociale acquiert cependant un rôle particulièrement saillant.

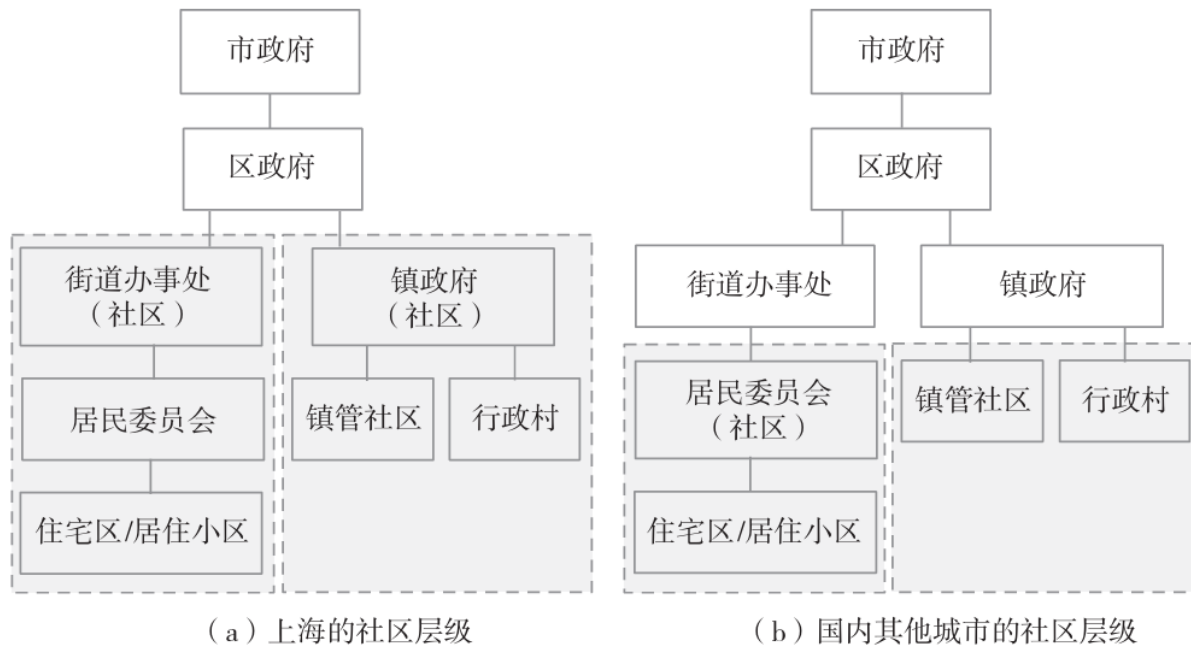


Figure 1. Différences de hiérarchie et de périmètre des communautés urbaines en Chine

1.2 Les niveaux constitutifs de la communauté locale

Bien que les communautés urbaines chinoises contemporaines soient administrativement définies, l'Avis du ministère des Affaires civiles reprend d'abord une acception académique classique : « une communauté est un collectif de vie sociale constitué par des personnes résidant dans un territoire déterminé ». Parmi les nombreuses définitions disponibles, cette formulation est proche de celle du sociologue japonais Yokoyama Yasuo [6], pour qui la communauté possède un espace déterminé et forme une unité de vie globale. Quels sont, dès lors, les contenus précis de ce collectif de vie sociale ? Dans la situation chinoise actuelle, la communauté locale doit être comprise comme un ensemble superposant plusieurs formes d'identification, notamment administrative, économique et culturelle.

1.2.1 Une communauté fondée sur l'identification administrative

La plupart des communautés urbaines chinoises résultent aujourd'hui d'un découpage administratif plutôt que d'une formation spontanée. Si ce découpage s'appuie parfois sur des bases historiques, celles-ci se dissolvent progressivement : les quartiers d'auto-construction anciens disparaissent avec le renouvellement urbain, et de nombreuses communautés d'unités de travail ont connu un profond renouvellement résidentiel après la réforme du logement social. Les frontières communautaires sont en outre ajustées en fonction du développement socioéconomique ou des besoins d'organisation et de

mobilisation politiques. La communauté urbaine demeure donc fortement marquée par l'administration, ce qui constitue aussi une forme générale d'identification sociale.

Ces dernières années, dans plusieurs villes, des organisations locales du Parti ont utilisé des supports spatiaux tels que les micro-jardins communautaires pour mieux coordonner les bénévoles résidents, les institutions et les entreprises implantées localement dans le traitement de problèmes environnementaux ou sanitaires. Ces démarches, bien accueillies, constituent une forme de construction, de gouvernance et de partage collectifs sous l'impulsion du Parti et ouvrent une voie possible de transformation de l'identification politique et administrative en contenu communautaire.

1.2.2 Une communauté fondée sur l'identification économique

Depuis l'instauration du logement marchand dans les années 1980 et la réforme du logement social dans les années 1990, la communauté est de plus en plus devenue un agrégat de ménages, d'institutions et d'entreprises défini par une localisation micro- ou méso-urbaine, la valeur immobilière et une hiérarchie d'équipements et de services publics. Son identification économique associe des indicateurs matériels — conditions de logement, offre d'équipements et de services — et des indicateurs socioéconomiques — pouvoir de consommation soutenant les équipements, statut des membres ou des ménages. L'adéquation entre capacités de l'offre et de la demande en est un trait central.

Les « vieilles communautés urbaines » fréquemment évoquées aujourd'hui relèvent à la fois d'une catégorie temporelle et économique, souvent associée aux catégories salariées installées dans les anciens ensembles de logements publics. Dans les quartiers dominés par le logement marchand haut de gamme comme dans les grands ensembles de logement abordable, les habitants construisent tacitement une identification interne à partir de leur position socioéconomique. À l'échelle urbaine, les populations extérieures jugent elles aussi une communauté, positivement ou négativement, à partir de sa localisation et du prix de l'immobilier. Cette identification économique, initialement fondée sur le patrimoine et l'environnement résidentiel, peut avec le temps contribuer à la formation d'une véritable communauté.

1.2.3 Une communauté fondée sur l'identification culturelle

Des activités culturelles spontanées ou organisées — danse, peinture, lecture, entre autres — favorisent les interactions sociales et reconstituent des réseaux d'interconnaissance fondés sur les goûts partagés. Elles ne sont toutefois pas équivalentes à une identification culturelle collective et n'y sont pas toujours directement liées. Celle-ci se construit plutôt à travers des commémorations, des rituels et des performances collectives, les lieux qui les accueillent, ainsi que les formes associées aux lignages, aux groupes ethniques ou à la religion. Les festivités produisent et entretiennent une conscience propre, des traits sociaux et des symboles culturels particuliers : comme des « scénarios » vivants et non écrits, elles donnent forme à une communauté imaginée.

L'identification culturelle est également liée aux formes d'usage du sol, mais cet aspect est largement négligé. Deux types de foncier traditionnel l'illustrent : les « terres de bienfaisance » en Chine et les commons à l'étranger. Dans les communautés rurales chinoises, les premières étaient réservées au soutien des membres du clan ou des personnes pauvres. Elles provenaient de dons privés — « la terre privée que l'homme de bien met en commun pour son clan »^① — ou d'allocations publiques. Avant 1949, le gouvernement de la région frontière du Shaanxi-Gansu-Ningxia encourageait encore la création de telles terres et de greniers collectifs afin de poser les bases de l'assistance sociale^②.

Les commons étrangers ont une fonction partiellement comparable. À l'origine, il s'agissait de terrains communs des villages, comme ceux qu'évoque la célèbre « tragédie des commons ». Les villes en possédaient également. Au centre de Boston, un espace de 48 acres — environ 19,42 ha — composé d'un parc, d'un cimetière et du terrain commun d'origine n'a jamais été urbanisé et a été maintenu dans des usages non économiques. Dans son étude sur les usages du sol à Boston, Walter Firey [7] attribuait au parc, au cimetière et au common une forte valeur d'« affect » et de « symbolisme », et les considérait comme des variables écologiques majeures dans la formation du modèle spatial urbain. Qu'il s'agisse de terres destinées au secours économique ou de commons porteurs de valeurs écologiques et affectives, le foncier sert ainsi de support matériel pour condenser et renforcer sentiments, valeurs, symboles culturels, ordre moral et coopération communautaire.

1.2.4 La pluralité des identifications communautaires

Le degré de superposition et d'entrecroisement des différentes identifications détermine la solidité de la communauté. Les communautés ethniques, raciales ou migrantes peuvent également se construire autour de l'identité ethnique ou locale. Les communautés internationales combinent souvent identification économique et culturelle ; les groupes cosmopolites choisissent volontiers les quartiers capables de répondre à la fois à leurs attentes culturelles et psychologiques et à leurs besoins matériels.

La pluralité des identifications ne signifie pas qu'elles aient toutes la même importance. « L'identité est composée de caractéristiques hiérarchisées, dont l'individu, en tant qu'interprète, détermine lui-même l'ordre de priorité » [8]. Fondamentalement, l'identification communautaire inscrit les individus dans un environnement social, spatial et temporel déterminé. Elle peut devenir un point d'ancrage de la sécurité physique, mentale et morale, permettant aux valeurs communautaires de contrebalancer l'incertitude et l'instabilité du monde extérieur. C'est l'une des raisons pour lesquelles les sociétés contemporaines redécouvrent la valeur de la communauté.

Les communautés urbaines chinoises disposent aujourd'hui d'une base institutionnelle pour l'identification administrative et d'une base matérielle pour l'identification économique. Leur objectif le plus important est de produire, dans la durée, une identification culturelle ; c'est à cette condition qu'elles pourront devenir des communautés au sens plein.

2 Méthodes d'analyse communautaire et expression de la dimension sociale

Les politiques de construction communautaire, les actions locales et la planification accordent aujourd'hui une attention importante aux « indicateurs » de l'espace matériel. Ce travail de base est nécessaire, mais l'étude des fondements sociaux demeure très insuffisante. Les problèmes sont alors traités de manière fragmentée — « soigner la tête quand elle fait mal et le pied quand il souffre » — ou superficielle, sans atteindre leurs causes. Le développement de l'approche de pathologie sociale et de l'analyse socio-spatio-temporelle peut enrichir utilement les outils disponibles.

2.1 Les limites de l'évaluation quantitative par conformité aux normes

La fixation d'indicateurs et l'évaluation quantitative de leur conformité facilitent une mise en œuvre uniforme à l'échelle nationale ou municipale. Elles reposent néanmoins sur l'idée, explicite ou implicite, que les capacités locales de jugement sont insuffisantes. Si ces capacités ne sont pas effectivement renforcées par d'autres moyens, l'application de normes indifférenciées à des situations sociales et communautaires complexes risque de créer de nouveaux problèmes.

En 2023, Shanghai a généralisé l'élaboration de plans d'action pour les cercles de vie communautaires de quinze minutes. Dans des périmètres définis par les frontières administratives, la localisation des services administratifs est relativement facile à déterminer. En revanche, lorsque sont concernés des services non administratifs, le tracé des cercles peut fragmenter des communautés potentielles mais réelles, formées par des identifications économiques ou culturelles. Dans l'évaluation des équipements relevant des « cinq dimensions » — habiter, travailler, se divertir, apprendre et bien vieillir —, la définition du cercle et de sa frontière affecte fortement le diagnostic de conformité, puis la programmation des équipements à ajouter.

Selon les critères uniformes de cette action, le sous-district de Changbai Xincun, dans le district de Yangpu, ne disposerait pas d'un nombre suffisant de jardins d'enfants, d'écoles primaires et de collèges ; en réalité, l'offre répond aux usages. Le décalage entre la demande « calculée » et la fourniture effective résulte de l'histoire des recompositions administratives. Une évaluation mécanique et rigide perd donc en précision et fabrique une demande fictive. Dès lors, la définition des cercles et des frontières, comme l'évaluation par indicateurs, peuvent contredire la continuité de la vie sociale urbaine lorsqu'elles ignorent la dimension sociale.

2.2 L'approche de pathologie sociale

De nombreuses villes conduisent aujourd'hui des diagnostics urbains, principalement centrés sur les dysfonctionnements des systèmes matériels. Pourtant, près d'un siècle auparavant, la sociologie urbaine avait déjà développé la pathologie sociale comme méthode de diagnostic des phénomènes de la vie quotidienne, à partir des expériences les plus directement vécues. Son application emblématique fut le mouvement d'enquêtes sociales de Chicago dans les années 1920 : Robert Park et les membres de l'École de Chicago considéraient la ville comme un laboratoire, voire comme une clinique sociale [9].

Ces analyses empiriques commençaient généralement par des enquêtes de communauté avant d'être étendues aux processus de la société urbaine. Autrement dit, les problèmes publics et les facteurs structurels qui affectent les individus se manifestent partiellement sous forme de « symptômes » communautaires. Un siècle plus tard, certains problèmes structurels persistent et de nouveaux sont apparus. L'approche de pathologie sociale de l'École de Chicago a été critiquée pour sa tonalité négative ; néanmoins, dans une période de transformation rapide, d'instabilité mondiale et de multiplication des conflits, la reprendre et l'élargir permettrait d'analyser, à l'échelle communautaire, les formes de vie quotidienne à l'ère technique, les conflits sociaux et les différences générationnelles, de genre ou de statut. Elle aide ainsi à reconstituer la trajectoire historique des pathologies sociales et à anticiper les évolutions des communautés.

2.3 L'analyse socio-spatio-temporelle

Dans un contexte de développement technologique avancé, le temps et l'espace du monde contemporain prennent de nouvelles formes. La combinaison du capital, du pouvoir et de la technologie numérise et mécanise la vie urbaine, mobilise intensément l'énergie et l'attention des individus et pénètre, à des degrés divers, la vie communautaire. Une perspective socio-spatio-temporelle permet de déchiffrer les phénomènes et les processus sociaux complexes, et d'identifier de nouveaux faits et problèmes communautaires.

Cet outil explique notamment les conduites sociales dans le temps et l'espace urbains. Leur ajustement repose sur la capacité de tolérance individuelle. Les habitants des très grandes métropoles supportent des temps, des distances et des espaces de déplacement plus contraignants. Pour équilibrer

la dépense d'énergie imposée par ces « processus spatio-temporels » quotidiens, ils économisent leur investissement dans les « processus sociaux », ce qui contribue à expliquer la faiblesse des relations de voisinage : réduire les interactions non nécessaires devient une stratégie d'économie de soi.

À l'inverse, le recul des déplacements quotidiens des personnes âgées et l'augmentation de leur temps de vie, de loisir et de disponibilité personnelle les conduisent à investir davantage la communauté. Pour préserver leur santé physique et psychologique, les échanges affectifs et les liens sociaux deviennent un besoin fondamental. L'espoir formulé par Lewis Mumford [10] de voir les citoyens retrouver des relations de voisinage anciennes, libres et chaleureuses pourrait ainsi prendre corps dans les communautés urbaines contemporaines.

Dans cette perspective, les cercles de vie communautaires de quinze minutes en Chine et les modèles de « ville du quart d'heure » mis en œuvre à Paris, Bruxelles, Melbourne et ailleurs ne sont pas seulement des solutions techniques pour une ville bas carbone ; ils constituent également un choix social adapté au vieillissement. L'association d'analyses quantitatives et qualitatives, capable de saisir et d'exprimer ensemble les dimensions sociale, temporelle et spatiale, favorise une recherche communautaire approfondie et une planification intégrée.

3 Résoudre les problèmes sociaux par la communauté

La relation particulière entre société et communauté permet de changer d'échelle et de point de vue : certains « maux » sociaux peuvent être traités au niveau communautaire et certaines questions sociales y trouver une réponse. Les problèmes sociaux peuvent être résolus dans et par la communauté. La dimension sociale d'une communauté dépend fondamentalement des personnes, groupes et populations établis dans un territoire donné. Sa durabilité sociale se manifeste par l'équilibre de la structure démographique, et sa durabilité globale par l'équilibre entre population, ressources et environnement.

3.1 Tendances démographiques et problèmes potentiels des communautés en décroissance

Ces dernières années, la Chine est passée de la promotion de villes amies des personnes âgées à celles des enfants, puis des jeunes et de tous les âges, couvrant presque tous les groupes de population [11]. Cette attention répond aussi aux inquiétudes démographiques. Le pays connaît aujourd'hui un recul général de la natalité, une diminution du nombre d'enfants et une contraction de certaines populations urbaines et communautaires, processus que l'Europe, l'Amérique du Nord et le Japon ont déjà traversé depuis les années 1990 et qui recèle de sérieux risques sociaux.

À Pékin et Shanghai, des litiges sont déjà apparus autour de logements sans héritier. Dans les communautés comptant de nombreuses personnes âgées célibataires, ces cas pourraient se multiplier. Le Code civil prévoit que ces biens reviennent à l'État ou à la collectivité ; mais les tribunaux locaux et les services des affaires civiles devront inventer des modes de gestion adaptés. La mise en place d'une administration ou d'une fiducie communautaire de ces logements, destinée à accroître les ressources d'intérêt public, constitue une question nouvelle qui devra être résolue par l'articulation de mécanismes institutionnels, sociaux, économiques et juridiques.

3.2 Évolution des politiques familiales et contradiction potentielle avec la diversité de l'offre de logements

Face au vieillissement et à la baisse de la natalité, la politique nationale de planification familiale a été réorientée. Les Orientations visant à améliorer et mettre en œuvre les mesures de soutien actif à la

natalité (Guowei Renkou Fa [2022] n° 26) autorisent et encouragent les couples à avoir trois enfants, ce qui exige une réponse de l'offre de logements et des fonctions communautaires.

Avant les années 1970, la politique favorable aux familles nombreuses correspondait à un système de logement social et à un niveau général d'habitat faible. Dans une société désormais relativement aisée, l'augmentation de la taille des ménages — y compris la présence de proches aidant à s'occuper des enfants — nécessite des logements plus vastes et une offre diversifiée, principalement de trois, voire quatre chambres. Or le parc actuel répond surtout à la structure familiale issue de la politique de l'enfant unique et s'adapte mal aux nouveaux objectifs de natalité. La règle dite « 70/90 », appliquée depuis 2006, devra donc évoluer profondément. Shenzhen a récemment supprimé les prescriptions correspondantes sur la répartition des typologies ; Shanghai a également assoupli la part obligatoire des logements petits et moyens dans les conditions de cession foncière. À l'avenir, l'équilibre dynamique entre typologies, prix du logement et structures familiales devra être traité à l'échelle communautaire.

3.3 La fin de vie et son lien potentiel avec le chez-soi

Au cours du dernier demi-siècle, la Chine a connu de profondes transformations sociales, économiques et culturelles, tandis que sa politique démographique passait d'une forte restriction à une politique incitative. Le faible effet des mesures récentes en faveur de la natalité tient certes au décalage de l'adaptation psychologique, mais aussi à la disparition, dans les communautés urbaines, des relations stables entre les personnes et leur territoire, de l'attachement au foyer et d'une conscience familiale durable. Mobilité, errance et incertitude sont devenues des conditions de la vie urbaine et de l'expérience intérieure des populations déracinées. Même les personnes âgées ne peuvent parfois plus vieillir dans leur quartier.

Comparées aux établissements spécialisés, elles préfèrent le maintien à domicile et les services de proximité ; comparées aux maisons de retraite périphériques éloignées des familles, elles et leurs proches privilégient des équipements intégrés au tissu communautaire. Une réflexion plus profonde doit aussi considérer l'identité communautaire sur toute la durée de la vie, y compris après la mort. Dans les communautés rurales chinoises, des cimetières d'intérêt public subsistent à l'échelle du bourg ou du village naturel, parfois imbriqués dans les terres agricoles. Dans les villes européennes et nord-américaines, outre les grands cimetières, de petites nécropoles communautaires demeurent à proximité des églises, dans les parcs de quartier ou près des campus universitaires.

À l'échelle historique, ces lieux fondent l'attachement affectif des vivants à la famille, au territoire et au lieu ; ils sont des symboles de l'émotion communautaire et des ancrages du foyer spirituel citoyen. À la fin de 2023, le taux d'urbanisation chinois atteignait 66,1 %, soit près de dix points au-dessus de la moyenne mondiale. De nombreuses villes entreront progressivement dans une phase stable et mature. L'époque où la plupart des citoyens avaient « au moins trois générations de paysans » derrière eux s'achève : davantage de familles pourront désormais vivre, se reproduire et maintenir leur position sociale autour d'une même communauté.

Avec la contraction démographique et la baisse des densités, l'introduction, dans certaines communautés urbaines, d'espaces funéraires ou mémoriels capables de condenser des valeurs esthétiques, historiques et familiales pourrait contribuer à renforcer l'identification communautaire, le sentiment de chez-soi et, plus largement, la durabilité sociale.

4 Enjeux sociaux potentiels de la planification communautaire

La recherche de réponses communautaires aux problèmes sociaux explique que la planification communautaire ait parfois croisé la planification sociale. Cette dernière fut relativement influente en Occident des années 1960 aux années 1980, dans un contexte de complexification de l'industrie, de la science et de la société urbaine. Aux États-Unis notamment, on cherchait à appliquer aux maux sociaux une démarche rationnelle et réfléchie adaptée à l'âge scientifique. Cependant, la notion de planification sociale reposait sur des termes aux contours imprécis. Elle suscitait des convictions et des valeurs profondes, mais demeurait rarement comprise dans son ensemble. Ses tâches étaient complexes, son échelle vaste, ses indicateurs nombreux et ses acteurs pouvaient inclure l'État. La planification communautaire, au contraire, bénéficie d'un périmètre spatial maîtrisable, d'un objet plus précis et d'une plus grande opérabilité ; elle s'est donc largement diffusée.

Dans le champ de l'urbanisme, l'environnement matériel reste un objet fondamental. Néanmoins, intégrer au processus de planification une réflexion prospective sur les dimensions sociales et une exploration innovante des questions sociales permet, dans de nombreux cas, de dépasser les difficultés techniques engendrées par les problèmes sociaux.

4.1 Périmètre de la communauté et délimitation de la planification

Comme indiqué plus haut, la formation et la définition d'une communauté sont étroitement liées à son périmètre. En raison de la complexité de la vie sociale urbaine, de sa continuité temporelle, de son intégrité spatiale et des formes potentielles de communauté, le succès de la planification dépend également de la manière dont elle définit ses propres limites.

Les plans d'action des cercles de vie communautaires de quinze minutes actuellement déployés à Shanghai constituent une forme de planification communautaire visant les conditions de vie. La notion de « cercle de vie » produit une image socio-spatiale positive. Toutefois, le planificateur doit reconnaître qu'il est nécessaire à la fois de « tracer le cercle » et d'en « franchir la limite », souvent successivement. Pour des raisons historiques, la satisfaction subjective des habitants vis-à-vis des équipements dépend de leurs identifications multiples. Le diagnostic et l'évaluation des effets attendus doivent donc combiner les périmètres d'identification, rarement identiques, des gestionnaires, des exploitants d'équipements, des prestataires de services et des habitants.

Dans ce type de planification, il faut analyser en profondeur le contenu social urbain du cercle de vie, passer d'une logique fragmentée fondée sur les limites du sous-district à une pensée intégrée du secteur urbain, mobiliser les effets de débordement des équipements et services et améliorer l'efficacité globale et le bénéfice social à l'échelle du secteur. Le « périmètre d'étude » doit dépasser le « périmètre de planification » ou d'action, souvent administratif, et considérer au minimum une zone d'influence d'environ un kilomètre au-delà de la limite, correspondant au rayon probable de marche des habitants voisins.

La planification doit en outre articuler les objectifs immédiats et de court terme avec des objectifs de long terme, et les mettre en cohérence avec ceux d'échelons spatiaux supérieurs. La communauté doit être examinée dynamiquement dans un contexte territorial plus vaste [12], de manière à relier son histoire propre à celle de la société urbaine.

4.2 Amélioration progressive des fonctions territoriales et innovation foncière

Compte tenu de l'évolution des fonctions communautaires, la planification peut anticiper les besoins par des affectations foncières appropriées, améliorer progressivement les services et renforcer l'identification et le sentiment communautaires. Dans le centre de Shanghai, des communautés créent ainsi des centres de jardinage dans le cadre de l'objectif de « bien vieillir ». Certaines communautés disposant de parcs municipaux ou de district y ont également aménagé des espaces et équipements pour les animaux domestiques. Ces nouveaux usages répondent à la fois aux besoins matériels et spirituels du quotidien.

Le niveau d'équipement et de service dépend largement de la relation entre population et territoire. Qu'il s'agisse d'assurer les services fondamentaux ou d'ajouter des prestations qualitatives adaptées à la demande, des espaces et des lieux sont nécessaires. Or la communauté existante se distingue radicalement de la « communauté du futur » — en réalité un quartier neuf — : ses droits fonciers sont hérités de l'histoire, les affectations sont déjà fixées ou strictement contrôlées par les plans supérieurs, et la quantité de sol ajustable est infime.

Dans le sous-district de Jinyang Xincun, à Pudong, l'un des principaux conflits tient à ce que les équipements pour personnes âgées occupent moins de 1 % de la superficie, alors que les besoins sont importants. Parallèlement, certaines communautés de Shanghai comportent de vastes réserves de terrains industriels à transformer, aujourd'hui vacants ou sous-utilisés. Dans les villes où les naissances reculent nettement, une partie des jardins d'enfants et des écoles primaires pourrait devenir excédentaire dans les dix ou vingt prochaines années.

La planification communautaire doit donc partir des tendances de long terme pour proposer l'optimisation des usages actuels irrationnels ou peu efficaces. Les réponses peuvent porter sur l'intensification du foncier, l'intégration des ressources, la combinaison des espaces, la transformation intelligente et sanitaire des équipements. Elle doit aussi rétroagir activement sur les plans supérieurs et contribuer à l'ajustement des politiques foncières communautaires, afin de soutenir l'évolution des fonctions locales et de fournir une base prospective aux transferts et aux réserves foncières.

4.3 Micropolitique communautaire et efficacité de la planification

La représentation, le contrôle, les organisations et le capital communautaires — dimensions micropolitiques et microsociologiques liées à la nature sociale de la communauté — influencent fortement la gouvernance, la planification et sa mise en œuvre.

4.3.1 Représentation communautaire et équilibre des intérêts

La planification communautaire redistribue et reconfigure des ressources et des intérêts en recherchant l'équité et l'équilibre, mais les rapports de pouvoir existants peuvent restreindre ce processus. La représentation traduit la structure et la distribution du pouvoir. Les responsables du sous-district exercent des compétences déléguées par trois niveaux de gouvernement : ils mettent en œuvre les tâches assignées par les municipalités et districts et prennent des décisions sur les affaires locales. Les comités de résidents sont fortement administrativisés et exécutent surtout les missions du sous-district. Les habitants, au-delà de certains droits électoraux, demeurent principalement au stade élémentaire de la participation.

Cependant, l'élévation du niveau de formation et des compétences techniques des travailleurs communautaires^③ favorise la combinaison des dispositifs en ligne et hors ligne, des services à domicile

et du numérique social. Certaines communautés ont transféré sur le « cloud » les trois réunions — audition, coordination et évaluation — et établi des modes de concertation hybrides. En réduisant les contraintes de temps et d'espace, ces dispositifs permettent aux jeunes et aux institutions territoriales de participer à tout moment à la construction collective. Ils élargissent la représentation et aident la planification, à travers une orientation pragmatique, à trouver un équilibre entre intérêts sociaux et spatiaux.

4.3.2 Mobilisation générale et mise en œuvre de la planification communautaire

La planification communautaire n'étant pas une planification réglementaire obligatoire, sa réalisation et sa mise en œuvre dépendent fortement de la ville et de la communauté concernées. Le soutien public et la participation des habitants sont tous deux déterminants. À l'échelle locale, l'influence s'exerce surtout par les responsables du sous-district. Les actions ascendantes demeurent souvent ponctuelles et de très petite échelle ; elles peinent à produire une action intégrée, et encore davantage une planification systématique. L'avancement exige donc une intégration sociale à l'échelle communautaire — selon le langage administratif, une coordination verticale et territoriale produisant une synergie — ainsi qu'une mobilisation générale au sein et au-delà des institutions et des organisations.

La démarche descendante peut sembler dépendre des voies administratives classiques, mais elle possède des avantages organisationnels et institutionnels évidents. À Shanghai, les plans d'action des cercles de vie de quinze minutes sont impulsés par le haut. Le Comité municipal du Parti et le gouvernement municipal ont publié les Orientations pour la généralisation de l'action « cercles de vie communautaires de quinze minutes » durant le 14^e plan quinquennal (Huwei Banfa [2022] n° 29). Les comités et gouvernements de district assurent la coordination ; les sous-districts mettent en œuvre les actions ; les commissions et bureaux compétents garantissent les indicateurs, l'accompagnement technique et les services.

Certains districts intègrent les résultats de l'action dans l'évaluation annuelle des responsables de sous-district, ce qui renforce considérablement l'impulsion et, au minimum, leur attention subjective à la planification. La mobilisation interne aux institutions fournit ainsi une dynamique puissante. Mais la mobilisation générale inclut également l'ensemble des membres de la communauté, en premier lieu les habitants, dont la participation reste indispensable.

4.3.3 Intégration dans la gouvernance et participation des urbanistes communautaires

La planification communautaire peut elle-même être considérée comme une étape et un processus « intégrés » à la gouvernance, auxquels elle fournit un fondement et un appui techniques. Planifier signifie unifier les objectifs et les visions et construire un consensus. Au cours de ce processus, les urbanistes établissent des relations diverses avec les responsables, les travailleurs communautaires et les habitants, afin de comprendre et de coordonner leurs besoins. La création de ces relations est à la fois un résultat de la planification et un facteur qui l'influence.

De nombreuses villes ont instauré un dispositif d'urbanistes communautaires. Leurs formations et leurs origines professionnelles étant variées, tous ne travaillent pas dans l'urbanisme et il n'est pas nécessaire d'exiger qu'ils puissent tous élaborer un plan. Néanmoins, le degré d'écoute réciproque entre membres de la communauté et urbanistes renseigne souvent sur la qualité du projet et sur les résultats de sa mise en œuvre.

De multiples facteurs microsociaux et micropolitiques interviennent : réputation professionnelle et aptitude à créer une relation de confiance, étape de la carrière politique du principal responsable, équilibre des pouvoirs au sein de la direction locale, modes individuels de raisonnement et de communication. L'idéal est une relation interactive et mutuellement stimulante : l'urbaniste apporte une orientation professionnelle de haut niveau ; la direction communautaire assimile, traduit et met en pratique les propositions. La maîtrise théorique comme l'expérience pratique sont donc exigées des deux parties.

Enfin, de nombreux problèmes de gouvernance locale sont systémiques — organisation des transports urbains et territoriaux, modification des usages du sol, par exemple — et dépassent les capacités du sous-district ou du bourg. Les urbanistes doivent alors transmettre, par des mécanismes organisés, les demandes et propositions de la base aux services de planification supérieurs. Réciproquement, la planification communautaire doit fournir un retour actif permettant de rendre les plans supérieurs plus précis et plus rationnels. Les urbanistes communautaires devraient donc participer de manière aussi complète et institutionnalisée que possible aux concertations relatives à la planification, au développement et à la gouvernance.

5 Conclusion

Répondre aux transformations sociales complexes exige d'identifier les problèmes sociaux fondamentaux et les problèmes communautaires concrets, puis d'en faire le point de départ d'une planification ciblée capable d'anticiper plusieurs scénarios d'adaptation. Cette démarche donne à la planification une imagination prospective, qui couvre aussi bien les pratiques matérielles que la production culturelle et la construction du sens, et favorise l'émergence de communautés reconnaissables et porteuses d'identification. Tel est l'objectif d'une planification communautaire de qualité.

Les communautés sont extrêmement diverses. Une attention soutenue à leurs dimensions sociales élargit l'imagination de la planification : elle permet de passer de l'amélioration de l'espace physique à la création d'un capital communautaire utile et de réseaux sociaux significatifs. Elle fournit aussi un socle solide pour réagir rapidement aux besoins sociaux et ajuster les politiques foncières et spatiales liées aux communautés.

Notes

① [Dynastie Qing] YUN Jing, « Note sur les terres d'étude de la famille Hu », 1802.

② LIN Boqu, Bilan d'une année de travail du gouvernement de la région frontière du Shaanxi-Gansu-Ningxia, 1944.

③ À titre d'exemple, le district de Yangpu à Shanghai compte 2 210 travailleurs communautaires, âgés en moyenne de 44 ans ; 89 % ont suivi des études supérieures courtes ou longues et 24 % possèdent un certificat de travail social. Source : « Ils se sont distingués parmi 2 210 personnes : en quoi consiste leur "beauté" ? » [N], Xinmin Evening News, 1er février 2024, p. 8.

Références

[1] CHENG, Honglei. La découverte de la « société » [M]. Guilin : Guangxi Normal University Press, 2023.

[2] HUANG, Yi. Planification communautaire [M]. Pékin : China Architecture & Building Press, 2021.

- [3] MCINTOSH, C. « Society » [EB/OL]. Cambridge Dictionary.
<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/society>.
- [4] PARK, R. E. ; BURGESS, E. W. Introduction à la science de la sociologie [M]. Pantianos Classics, 2016.
- [5] WU, Wenzao. « Signification et fonctions de l'enquête de terrain sur les communautés modernes ». Recherche sociale, 1935(66) [M] // WU, Wenzao. Sur la sinisation de la sociologie. Pékin : Commercial Press, 2010.
- [6] YOKOYAMA, Yasuo. Introduction à la sociologie [M]. Trad. de MAO Lianghong, ZHU Agen et CAO Junde. Shanghai : Shanghai Translation Publishing House, 1983.
- [7] FIREY, W. « Le sentiment et le symbolisme comme variables écologiques » [J]. American Sociological Review, 1945, 10(2) : 140-148.
- [8] RYANG, S. Les Nord-Coréens au Japon : langue, idéologie et identité [M]. Boulder, CO : Westview Press, 1997.
- [9] GOTTDIENER, M. ; HUTCHISON, R. La nouvelle sociologie urbaine [M]. Trad. de HUANG Yi. Shanghai : Shanghai Translation Publishing House, 2011.
- [10] MUMFORD, L. La cité à travers l'histoire : ses origines, ses transformations et ses perspectives [M]. Harcourt, 1968.
- [11] WU, Zhiqiang. « Dix mots-clés annuels du développement de la discipline de planification urbaine et rurale (2023-2024) » [J]. Urban Planning Forum, 2023(6) : 1-4.
- [12] HUANG, Yi ; WU, Changfu. « Analyse de la planification communautaire en Chine fondée sur le renouvellement urbain et la gouvernance » [J]. Urban Development Studies, 2020(4) : 110-118.

Version révisée : juin 2024

Traduction assistée par IA