

Difficultés de construction et mécanismes d'exploitation des équipements de services communautaires intégrés dans la perspective du renouvellement urbain

ZHANG Jing, ZHAO Zhenle, WANG Yingnan, MA Yunfei, XI Kaiyue

Résumé : Dans le contexte de l'accélération de l'urbanisation en Chine et du déplacement du centre de gravité de la gouvernance vers les communautés, les équipements de services communautaires intégrés constituent un support important pour répondre aux besoins diversifiés des habitants et améliorer l'efficacité des services publics de proximité, mais leur construction et leur exploitation se heurtent à de multiples défis. À partir d'une perspective de renouvellement urbain, cet article analyse systématiquement les principales difficultés liées à l'utilisation des espaces existants, à l'adaptation dynamique des fonctions et à l'exploitation durable. La recherche montre que la construction actuelle est limitée par la pénurie de ressources foncières, les insuffisances d'équipement dans les anciens quartiers, ainsi que par le manque d'intégration et de flexibilité des besoins fonctionnels ; au stade de l'exploitation, elle se heurte à une faible coordination entre acteurs multiples et à un déséquilibre entre coûts et recettes. L'article propose d'intégrer les ressources existantes par une action ciblée sur les sites et les espaces, de promouvoir des complexes communautaires multifonctionnels, de se concentrer sur les besoins des personnes âgées et des enfants, de construire une implantation flexible et un mécanisme d'ajustement dynamique, et d'innover dans les stratégies d'exploitation marchande : anticipation de l'exploitation pour faire correspondre l'offre à la demande, exploitation de marque pour stimuler la vitalité, et association de services rentables et peu rentables pour équilibrer accessibilité universelle et viabilité économique. Il souligne la nécessité d'un mécanisme collaboratif associant orientation publique, impulsion du marché et participation sociale, afin de dépasser les blocages tels que « construire sans utiliser » et « utiliser sans pouvoir durer », d'améliorer l'efficacité des services, de réaliser une exploitation durable et de dynamiser l'économie communautaire.

Mots-clés : renouvellement urbain ; équipements de services communautaires intégrés ; utilisation de l'espace existant ; exploitation durable

No de classification de la Bibliothèque chinoise : TU984 ; Code du document : A

DOI : 10.16361/j.upf.202501010 ; No d'article : 1000-3363(2025)01-0071-07

Biographie des auteurs : ZHANG Jing, ancienne urbaniste en chef et urbaniste senior de niveau professeur, China Academy of Urban Planning and Design. Courriel : zhangj@caupd.com ; ZHAO Zhenle, urbaniste, Institut de design urbain, China Academy of Urban Planning and Design ; auteur correspondant. Courriel : 412843739@qq.com ; WANG Yingnan, urbaniste en chef adjointe et ingénieure senior de niveau professeur, Institut de design urbain, China Academy of Urban Planning and Design ; MA Yunfei, urbaniste, Institut de design urbain, China Academy of Urban Planning and Design ; XI Kaiyue, assistante urbaniste, Institut de design urbain, China Academy of Urban Planning and Design.

Dans le contexte de l'accélération de l'urbanisation en Chine, la communauté est à la fois un lieu essentiel de la vie quotidienne des habitants et l'unité de base de la gouvernance sociale ; son renouvellement et son développement conditionnent directement la qualité de vie. Les recherches montrent que les citoyens chinois passent en moyenne environ 75 % de leur temps dans leur communauté et qu'en 2035 près de 70 % de la population chinoise devrait y vivre^[1]. Aujourd'hui, les communautés connaissent généralement une offre d'équipements insuffisante, une gestion en retard

et une exploitation peu efficace. Le modèle traditionnel dominé par le gouvernement ne suffit plus à répondre à des besoins de services plus diversifiés et de meilleure qualité ; il devient urgent d'introduire des mécanismes d'exploitation marchands. Conformément aux décisions du Comité central du Parti et du Conseil des affaires d'État, la Commission nationale du développement et de la réforme et les départements concernés ont publié en 2023 et 2024 le Plan de mise en œuvre du projet de construction d'équipements de services intégrés dans les communautés urbaines (ci-après le Plan) et les Lignes directrices pour la construction d'équipements de services intégrés dans les communautés urbaines (à titre expérimental) (ci-après les Lignes directrices), afin d'orienter les localités dans la mise en œuvre de ces équipements. Les équipements de services communautaires intégrés consistent principalement à insérer, dans les espaces publics des communautés ou des quartiers résidentiels, des équipements fonctionnels et des services adaptés, de manière à fournir, dans un rayon de marche approprié, un ou plusieurs services : soins aux personnes âgées, garde des jeunes enfants, restauration communautaire, services domestiques de proximité, santé, sport et fitness, culture et loisirs, jeux pour enfants, etc. Ils répondent ainsi mieux aux besoins de services publics et de qualité de vie des habitants ; ils se caractérisent par leur proximité, leur caractère d'intérêt public et inclusif, leur diversité fonctionnelle et leur commodité.

En tant qu'équipe d'appui technique à la construction des équipements de services communautaires intégrés, la China Academy of Urban Planning and Design a participé en profondeur aux études de politiques, à l'élaboration des lignes directrices et à l'accompagnement des pratiques locales. Elle a accumulé une expérience riche et une réflexion systématique sur les difficultés de construction et sur les mécanismes d'exploitation durable. Dans une perspective de renouvellement urbain, cet article examine les difficultés et les défis de la construction et de l'exploitation des équipements de services communautaires intégrés, en systématise les problèmes et propose des pistes de solution, afin d'apporter des références théoriques et pratiques au développement de qualité de ces équipements dans les différentes localités.

1 Analyse des défis auxquels font face les équipements de services communautaires intégrés en Chine

1.1 Tendance de développement : déplacement du centre de gravité de la gouvernance sociale vers le niveau de base

Dans la nouvelle ère, le centre de gravité de la gouvernance sociale en Chine continue de s'enfoncer vers les niveaux de base. Depuis le 18^e Congrès national du Parti communiste chinois, le secrétaire général Xi Jinping a souligné que « la communauté est le fondement du niveau de base ; seule la solidité des fondations garantit celle de l'édifice national », et a appelé à « placer davantage de ressources, de services et de gestion dans les communautés afin de fournir aux habitants des services plus précis et plus fins ». Dans ce contexte, les équipements de services communautaires intégrés deviennent le support central de la transformation de la gouvernance ; ils doivent intégrer, dans un espace limité, des fonctions multiples telles que soins aux personnes âgées, garde d'enfants, culture et loisirs, ou soins de santé. Cette tendance à l'intégration des services crée un double défi d'exploitation : répondre à des besoins différenciés croissants tout en surmontant les contradictions de l'offre sous contrainte de ressources. Réaliser une diversification des services et une adaptation personnalisée dans un contexte de ressources limitées est ainsi devenu la difficulté centrale de leur construction et de leur exploitation.

1.2 Renouvellement du stock : contrainte foncière et insuffisances des équipements communautaires

La rareté des ressources foncières urbaines est devenue un facteur clé limitant la construction des équipements publics de proximité. Les données du Bureau national des statistiques indiquent qu'entre 2020 et juin 2024 la surface annualisée de l'offre foncière dans cent villes chinoises est passée de 1,35 milliard de m² à 1,03 milliard de m², soit une baisse de 23,7 %^[2]. La transformation des espaces existants devient donc le principal support de la construction des équipements de services communautaires. Par ailleurs, en 2022, les anciens quartiers résidentiels chinois dépassaient déjà 4 milliards de m². Le bilan urbain de 2023 a révélé des carences importantes : 38 % des communautés manquent d'équipements pour personnes âgées, 57 % d'équipements de garde d'enfants, 35 % d'espaces publics d'activité, et 50 % de gestion immobilière. Il est donc urgent de compléter les fonctions de service et les systèmes de gouvernance par le renouvellement spatial.

1.3 Demande fonctionnelle : intégration et adaptation flexible

Avec l'aggravation du vieillissement démographique et la baisse continue du taux de natalité en Chine^[3], la contradiction structurelle entre l'offre et la demande d'équipements publics communautaires devient de plus en plus manifeste. Le modèle d'offre universelle existant peine à s'adapter à la diversification des besoins, tandis que les systèmes de planification statiques sont nettement déconnectés du développement social dynamique. Les besoins spécialisés des personnes âgées en soins, santé et services culturels, les besoins rigides des jeunes familles en services de garde, et les besoins de services composites générés par la localisation de proximité des loisirs pour tous^[4] constituent ensemble les moteurs centraux de la mise à niveau des équipements communautaires. Il est nécessaire de construire un système doté d'une capacité d'adaptation flexible, de fonctions composites et de mécanismes d'ajustement dynamique, afin de répondre à l'évolution continue des besoins sociaux.

1.4 Gestion et exploitation : gestion fine et optimisation opérationnelle

En Chine, l'offre de services publics communautaires est étroitement liée au système du logement. Dans l'économie planifiée s'est formé un mode d'exploitation « dominé par les unités de travail, fondé principalement sur les grands ensembles d'unité et complété par le système des rues et comités de résidents ». Après la marchandisation du logement, ce modèle est devenu dominé par les gouvernements locaux ; cependant, en raison des limites financières et des frontières de compétence, les pénuries de services et la dégradation de leur qualité sont fréquentes^[5]. Les équipements publics communautaires rencontrent aujourd'hui trois difficultés d'exploitation : premièrement, la complexification de la structure des droits de propriété et la différenciation des demandes des acteurs entraînent l'inefficacité de la gouvernance collaborative^[6-8] ; deuxièmement, l'inadéquation des ressources spatiales est marquée, avec à la fois des contraintes fortes de transformation dans les anciens quartiers et une sous-utilisation des nouveaux équipements^[9] ; troisièmement, le déséquilibre entre coûts et recettes d'exploitation limite la motivation du capital social^[10]. Dans ce contexte, établir un cadre de gouvernance fine et innover dans les modèles d'exploitation coordonnée par des acteurs multiples devient une voie nécessaire pour résoudre les difficultés d'efficacité des équipements intégrés.

2 Revue des recherches sur la construction et l'exploitation des équipements de services communautaires en Chine

Les recherches chinoises spécifiquement consacrées aux « équipements de services intégrés » restent peu nombreuses. Une recherche thématique dans la CNKI sur « équipements de services intégrés » (1988-2024) donne 106 publications, principalement centrées sur les équipements de services aux personnes âgées (Fig.1)^[11-13]. En 2023, avec la publication du Plan par la Commission

naionale du développement et de la réforme, des articles d'interprétation des politiques ont commencé à apparaître, mais il n'existe pas encore d'étude systématique couvrant la construction comme l'exploitation des équipements communautaires intégrés.

2.1 Revue des recherches sur la construction des équipements de services communautaires

De nombreux chercheurs ont déjà travaillé sur les « équipements de services communautaires ». Une recherche thématique dans la CNKI sur « équipements de services communautaires » (1988-2024) recense 4 766 publications, avec une croissance continue après 2005 (Fig.2). Les premières recherches (1988-2011) portaient sur les caractéristiques propres des équipements, telles que leurs types^[14], leurs normes de construction^[15-16] et l'évaluation de leur implantation^[17-19]. Après 2012, face aux défauts des équipements traditionnels - distribution dispersée, fonctions d'accompagnement incomplètes, petite échelle, faible niveau de service, incapacité à prendre en compte les besoins d'activité de populations d'âges et de professions différents^[20] et à satisfaire des besoins plus élevés -, les recherches se sont réorientées vers les pistes d'optimisation dans le contexte du renouvellement urbain, formant trois tendances. La première est l'intensification spatiale : LEI Cheng et al.^[21] proposent un mode de fourniture concentrée par « complexe communautaire » ; LIU Xuejiao^[22] défend l'usage mixte du sol ; XIAO Feiyu et al.^[23] proposent des équipements aux fonctions diversifiées et composite, concentrés de manière appropriée dans l'espace ; YU Yifan^[24] souligne que la configuration conjointe favorise le partage des ressources. La deuxième est l'allocation flexible : HU Pan et al.^[25] insistent sur un cadre de régulation dynamique spatio-temporelle. La troisième est la précision des services : YU Li et al.^[26], HU Gangyu et al.^[27] et HUANG Jianzhong et al.^[28] se concentrent sur la rénovation adaptée aux personnes âgées et explorent les méthodes de configuration des équipements répondant à leurs besoins ; ZHANG Jing et al.^[29] explorent la configuration d'équipements adaptés aux enfants et soulignent la nécessité de construire des services publics communautaires attentifs à leur croissance.

Les recherches chinoises existantes sur la construction d'équipements communautaires présentent des insuffisances évidentes : elles privilégient l'analyse spatiale statique et répondent insuffisamment à l'évolution dynamique de la demande ; elles dissocient encore planification, conception et gestion opérationnelle, sans intégrer pleinement les besoins de groupes diversifiés ; enfin, elles explorent insuffisamment les voies innovantes de la composition fonctionnelle dans le renouvellement urbain.

2.2 Revue des recherches sur l'exploitation des équipements de services communautaires

Les travaux portant sur les équipements communautaires sous l'angle de l'exploitation sont encore peu nombreux. Dans les résultats CNKI sur le thème « équipements de services communautaires », une recherche sur « exploitation » (1988-2024) donne 156 publications (Fig.3). Ces recherches présentent trois étapes. Entre 2011 et 2017, elles se concentrent sur l'expérience japonaise des équipements pour personnes âgées ; PENG Lili^[30] propose par exemple un modèle de soins coordonnés spécialisés. Entre 2017 et 2019, le champ s'élargit des soins aux personnes âgées à plusieurs types d'équipements : LEI Cheng et al.^[10] intègrent la gouvernance dans tout le processus offre-demande des équipements communautaires ; WANG Jing et al.^[31] proposent des stratégies de planification et des réponses opérationnelles pour des centres de voisinage de haute qualité. Entre 2019 et 2024, les perspectives et contenus se diversifient davantage : GENG Yuzhou et al.^[32] analysent le contexte de renouvellement urbain et communautaire et les processus d'exploitation des équipements publics dans des pays représentatifs, puis proposent un mécanisme de concertation avec participation d'acteurs multiples ; LIU Jiayan et al.^[33], à partir de la notion de cercle de vie communautaire, étudient plusieurs complexes communautaires chinois et proposent des stratégies d'exploitation intégrant planification, construction et gestion ; ZHAO Wei^[34], en s'appuyant sur le

mécanisme de formation et les enseignements de planification des complexes communautaires de Singapour, suggère que la Chine renforce un mécanisme d'exploitation durable dirigé par le gouvernement et ouvert à la participation multiple.

Les recherches existantes présentent trois limites : l'adaptation des expériences étrangères à l'environnement d'exploitation local est insuffisamment étudiée ; les travaux se concentrent excessivement sur des domaines spécifiques, notamment les équipements pour personnes âgées, et manquent de recherches systémiques transversales, ce qui réduit leur généralisation et leur adaptabilité ; enfin, les mécanismes de coordination multi-acteurs, la durabilité financière, l'évaluation de l'exploitation et d'autres maillons clés n'ont pas encore fait l'objet d'un cadre analytique systématique. Dans ce contexte, l'étude des équipements communautaires intégrés permet de construire, par une voie d'innovation tridimensionnelle « partage concentré - dynamique flexible - service personnalisé », un modèle d'exploitation et de gestion adapté à des besoins diversifiés, apportant une valeur théorique et pratique importante au renouvellement urbain et au développement communautaire de haute qualité.

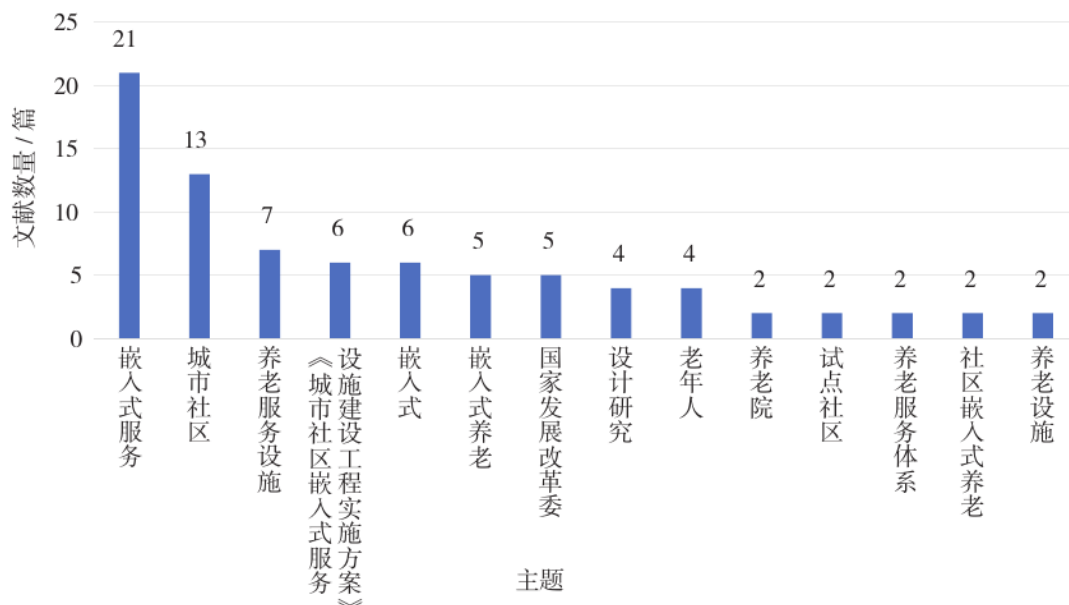


Fig.1 Nombre annuel de publications sur le thème des « équipements de services intégrés »

Source : China National Knowledge Infrastructure (CNKI).

Difficultés de construction et mécanismes d'exploitation des équipements de services communautaires intégrés dans le renouvellement urbain

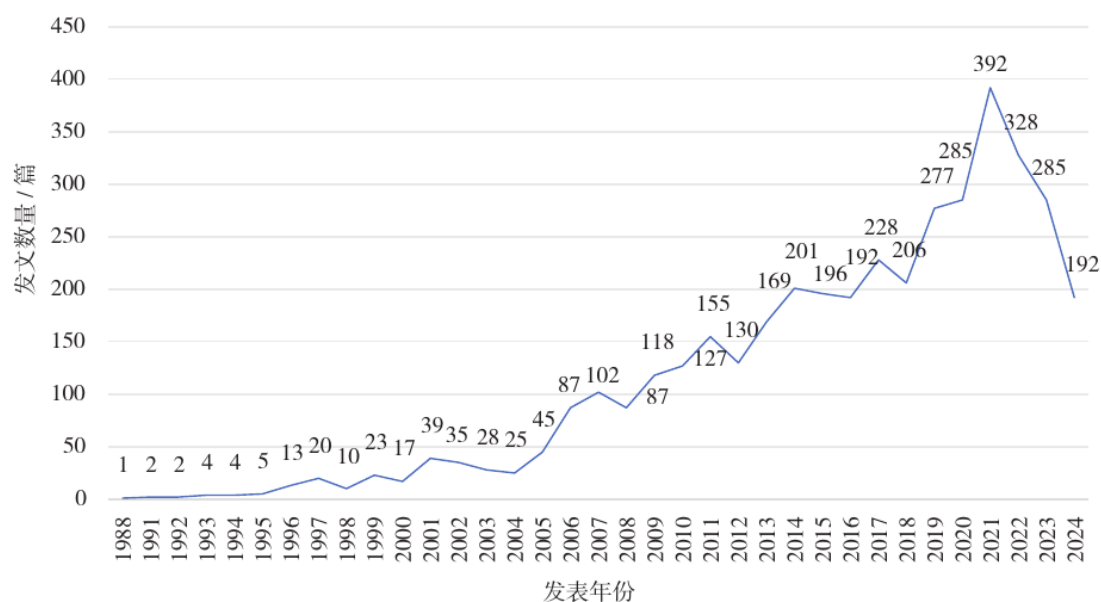


Fig.2 Nombre annuel de publications sur le thème des « équipements de services communautaires » de 1995 à novembre 2024

Source : China National Knowledge Infrastructure (CNKI).

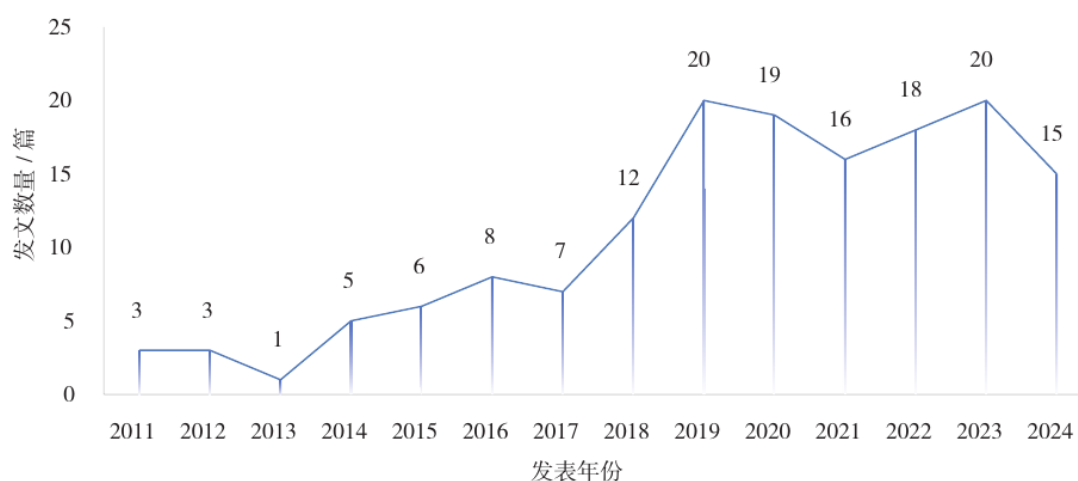


Fig.3 Nombre annuel de publications sur le thème de l'« exploitation » parmi les « équipements de services communautaires » de 2011 à août 2024

Source : China National Knowledge Infrastructure (CNKI).

3 Dépasser les difficultés actuelles de construction des équipements de services communautaires intégrés en Chine

Depuis 2023, la Commission nationale du développement et de la réforme et d'autres départements ont successivement tenu des réunions et publié une série de politiques (Tab.1) afin de promouvoir l'intégration organique des équipements publics dans les communautés et l'extension des projets de services publics jusqu'au niveau communautaire. L'objectif est de permettre à davantage d'habitants de bénéficier de services publics de qualité, accessibles et abordables à proximité de leur domicile, et ainsi de surmonter les difficultés de construction.

Tab.1 Série de politiques nationales relatives aux équipements de services intégrés

Difficultés de construction et mécanismes d'exploitation des équipements de services communautaires intégrés dans le renouvellement urbain

出台日期	出台部门	政策	主要内容
2023年11月	国家发展改革委	《城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案》(简称《方案》)	城市社区嵌入式服务设施面向社区居民提供养老托育、社区助餐、家政便民、健康服务、体育健身、文化休闲、儿童游憩等一种或多种服务,优先和重点提供急需紧缺服务,确保便捷可及、价格可承受、质量有保障
2024年1月	国家发展改革委、住房城乡建设部、自然资源部	《城市社区嵌入式服务设施建设导则(试行)》(简称《导则》)	从规划选址、规划布局、建设规模、建设形式、建设方式等方面明确了社区嵌入式服务设施的建设要点,提出优先设置养老服务、婴幼儿托育、儿童托管和社区助餐等功能,重点推广和优先建设(改造)功能复合集成的社区嵌入式服务综合体(社区服务中心),为居民提供一站式服务
2024年9月	国家发展改革委、住房城乡建设部、自然资源部	《关于扎实推进城市社区嵌入式服务设施建设工程的通知》	将56个城市纳入城市社区嵌入式服务设施建设工程建设范围,明确各地要面向群众需要,聚焦“一老一小”,加大社区嵌入式服务设施建设力度,积极发展提供短期托养服务的社区养老服务和婴幼儿托育服务,细化完善拓展设施建设场地空间、推进社会存量资源改造利用、服务整合和功能集成以及规划建设用地支持等方面的政策措施

3.1 Extension des sites : mener une action ciblée pour sécuriser les espaces d'implantation

Le Plan propose d'étendre par plusieurs canaux les espaces de construction des équipements. Selon les principes de « compléter et rénover un lot, transformer un lot, transférer un lot, construire avec un lot », il s'agit de développer les équipements communautaires intégrés et de mener une action ciblée sur les sites, en combinant plusieurs mesures pour libérer de l'espace et garantir que les services publics communautaires se rapprochent des habitants.

3.1.1 Compléter et rénover les espaces vacants dans les communautés existantes pour construire des équipements intégrés

Il convient de dresser l'inventaire des espaces d'accompagnement à l'intérieur des quartiers résidentiels existants. Lorsque les conditions le permettent, les communautés peuvent utiliser de manière pleinement rationnelle les ressources peu efficaces et vacantes déjà aménagées dans les quartiers existants par démolition-reconstruction, libération et reconstruction complémentaire, intégration de locaux communautaires, échange de droits de propriété, expropriation, etc. Sur le plan opérationnel, les communautés existantes doivent encore optimiser les entités chargées de déposer les demandes de renouvellement et de construction d'équipements résidentiels sous la direction du gouvernement ; elles doivent compléter l'offre de politiques et de procédures d'approbation pour l'ajout d'équipements d'accompagnement, afin de promouvoir l'intégration de fonctions de services dans les espaces existants. Les localités doivent adopter des politiques ciblées, par exemple des procédures simplifiées d'approbation pour les constructions simples et à faible risque, afin de fluidifier les démarches et de compléter ou rénover des équipements intégrés dont les habitants ont un besoin urgent.

3.1.2 Transformer les espaces non résidentiels dans le périmètre communautaire en équipements intégrés

La plupart des communautés existantes se situent dans les secteurs centraux des vieux quartiers, où la demande de renouvellement urbain est concentrée. Certains bâtiments anciens ont un besoin urgent de rénovation, de transformation et de montée en qualité. Convertir ces espaces à renouveler en ressources potentielles pour combler le déficit d'espaces de services publics communautaires augmentera fortement l'offre de locaux et d'espaces publics pour les équipements intégrés. Il faut accélérer l'inventaire des installations commerciales peu efficaces, hôtels et auberges en mauvais état, bâtiments de parcs ou communautés de bâtiments délaissés, et autres terrains et biens immobiliers vacants autour des communautés. Étant donné que ces ressources peu efficaces sont souvent empêchées de rejoindre l'offre de services publics par les restrictions d'usage planifié, les limites de gestion et d'exploitation ou l'absence d'orientation politique, les localités doivent, en lien avec les politiques de renouvellement urbain, publier des mesures d'accompagnement pluridisciplinaires, telles que l'optimisation de la compatibilité foncière et l'assouplissement des autorisations d'exploitation. Elles doivent guider les propriétaires éligibles à utiliser en priorité les bâtiments et

Difficultés de construction et mécanismes d'exploitation des équipements de services communautaires intégrés dans le renouvellement urbain

terrains existants pour les transformer en équipements communautaires intégrés, afin de réactiver les ressources potentielles et de mettre en valeur les petits espaces précieux de la ville.

3.1.3 Transférer l'usage d'actifs publics dans les communautés existantes pour construire des équipements intégrés

Avec l'évolution des fonctions urbaines et des modèles de développement, certaines entreprises publiques, instituts de recherche et institutions autrefois situés en périphérie urbaine sont devenus des composantes importantes des centres urbains. Les terrains attribués à ces entités sont souvent de grande taille ou dispersés dans plusieurs secteurs ; dans les quartiers résidentiels construits par les entreprises subsistent fréquemment des chaufferies, entrepôts, bains publics abandonnés, voire de petits immeubles de bureaux. Certains de ces éléments spatiaux occupent des emplacements adaptés aux services résidentiels. Face à cette situation, les gouvernements locaux doivent, en conservant la propriété et après avoir rempli les procédures requises de gestion des actifs publics, utiliser prioritairement ces espaces, selon les besoins réels de la communauté, comme ressources de construction et de transformation d'équipements intégrés. Ils doivent aussi publier des politiques d'usage des actifs publics afin d'encourager les organismes, entreprises et institutions proches des communautés à réactiver et ouvrir aux habitants les terrains, bâtiments, cantines du personnel et autres ressources vacantes.

3.2 Intégration des équipements : promouvoir des équipements de services complets, flexibles et transformables

Les Lignes directrices proposent de « construire lorsque cela est approprié, rénover lorsque cela est préférable, économiser et intensifier l'usage du sol, intégrer et utiliser au maximum les ressources existantes, réaliser des fonctions extensibles, des espaces convertibles et des standards compatibles », et, selon le principe d'intégration des ressources et de construction intensive, de promouvoir et construire ou rénover en priorité des complexes communautaires intégrés de services, c'est-à-dire des centres de services communautaires, à fonctions composites.

3.2.1 Favoriser par l'intégration le développement de services intergénérationnels communautaires

Il convient d'exploiter autant que possible les ressources existantes disponibles dans la communauté et de les renouveler en complexes de services communautaires intégrés. Leur surface bâtie ne devrait généralement pas être inférieure à 600 m² et, lorsque les conditions le permettent, peut être fixée à au moins 800 m² ; aucun plafond de surface n'est prévu. Les fonctions de service doivent être concentrées autant que possible et ne devraient en principe pas être moins de trois ; parmi elles, au moins deux fonctions doivent être encouragées et guidées parmi les soins aux personnes âgées, la garde des nourrissons et jeunes enfants, la garde des enfants et la restauration communautaire ; lorsque les conditions le permettent, les soins aux personnes âgées ou la garde des nourrissons et jeunes enfants doivent généralement être prévus (Tab.2). Par l'intégration fonctionnelle et le partage spatial, les équipements complets offrent une plateforme d'interaction entre les générations.

Tab.2 Exigences relatives à la disposition des fonctions de service d'un complexe communautaire intégré

Difficultés de construction et mécanismes d'exploitation des équipements de services communautaires intégrés dans le renouvellement urbain

服务功能	配置要求	选择条件
养老服务	养老服务功能宜为失能或部分失能老年人提供短期托养等生活照护服务	4 至少选 2 (有条件的一般应配置养老服务或婴幼儿托育服务功能)
婴幼儿托育	婴幼儿托育功能为 0—3 岁婴幼儿提供安全可靠的托育服务	
儿童托管	儿童托管功能为 3—6 岁学龄前儿童和 6—18 岁学生提供课后和节假日托管服务	
社区助餐	为老年人提供安全、便捷、卫生的助餐服务,并可兼顾其他群体用餐需求	
家政便民	可根据居民使用需求,布局家政服务网点,提供上门保洁、居家照料等家政服务	6 选 N(N≥1)
健康服务	鼓励地方为残疾人提供爱心助残和康复照护等服务;有条件的地方可配备自动售药机,提供 24 h 药片销售服务,满足居民家庭常用药品、夜间紧急用药需求	
体育健身	场地可结合不同年龄段居民使用需求,分时段复合使用	
文化休闲	可选择提供图书、书画、音乐、舞蹈、棋牌、展览等服务,满足居民书报阅览、文化活动、休闲娱乐等需求	
儿童游憩	室内儿童游憩设施(游戏运动、亲子阅读、科普体验、休憩娱乐等服务);室外儿童游憩设施(滑梯、立体攀爬、秋千、摇马、沙池、跷跷板等无动力游乐设施)	
其他	可根据居民实际需求,补充其他服务功能,为社区提供精准化、精细化服务,如设置社区微型消防站等	

Source : établi d'après les Lignes directrices pour la construction d'équipements de services intégrés dans les communautés urbaines (à titre expérimental), publiées en 2024.

3.2.2 Répondre avec souplesse aux évolutions des besoins des habitants sur la base des demandes réelles

À partir d'enquêtes sur l'état des équipements publics communautaires, il faut identifier solidement les demandes des habitants et établir des profils de population précis. Sous réserve du respect des exigences fonctionnelles, les espaces des équipements rénovés doivent être flexibles et combinables, afin de permettre l'utilisation compatible et décalée des différentes fonctions. Lors du renouvellement, les fonctions et les formes d'aménagement doivent réserver des possibilités d'ajustement selon l'évolution de la structure démographique de la communauté, et accroître la flexibilité d'adaptation et d'extension des fonctions internes. Par exemple, les fonctions de culture et de loisirs, comme la lecture de journaux et de livres, peuvent être combinées à la garde d'enfants : une même pièce sert à la garde après l'école et, à d'autres moments, aux activités de lecture des habitants. De même, les services communautaires aux personnes âgées reposent actuellement principalement sur l'accueil de jour, avec un contenu de service relativement simple. Compte tenu de l'aggravation du vieillissement et du fait que le Rapport sur la demande de services de soins urbains aux personnes âgées en Chine (2021) montre que près de 80 % des enquêtés souhaitent bénéficier de soins à domicile et en communauté « au pied de chez eux » (Fig.4), une pénurie de lits pourrait apparaître à l'avenir. Il est conseillé aux communautés où la part des personnes âgées est élevée de réserver des locaux pour ces services lors de la conception et de la rénovation, afin de pouvoir les convertir rapidement et à faible coût si nécessaire.

Difficultés de construction et mécanismes d'exploitation des équipements de services communautaires intégrés dans le renouvellement urbain

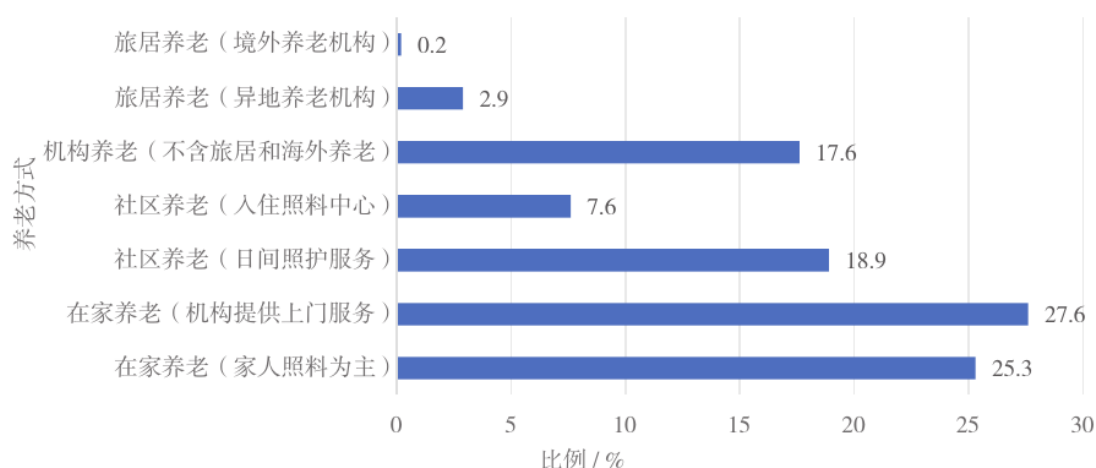


Fig.4 Choix du mode de prise en charge des personnes âgées

Source : Rapport sur la demande de services de soins urbains aux personnes âgées en Chine (2021).

3.3 Compléter les fonctions : se concentrer sur les besoins des personnes âgées et des enfants

L'Avis sur l'avancement solide du projet de construction d'équipements de services intégrés dans les communautés urbaines souligne qu'il faut se concentrer sur les « personnes âgées et enfants » et configurer en priorité les scènes de services dont les habitants ont un besoin généralisé et urgent, notamment soins aux personnes âgées, garde des nourrissons et jeunes enfants, garde des enfants et restauration communautaire, tout en comblant progressivement les lacunes dans les services domestiques de proximité, la santé, le sport, la culture et les loisirs.

3.3.1 Utiliser efficacement les espaces de services communautaires aux personnes âgées

La fonction de soins aux personnes âgées doit offrir aux personnes dépendantes ou semi-dépendantes des services de prise en charge de courte durée et d'aide à la vie quotidienne. Le renouvellement doit prévoir des lits de soins avec fonction d'hébergement de courte durée, afin de fournir des services de vie quotidienne et de réadaptation. La surface bâtie par lit pour les services aux personnes âgées doit être $\geq 35 \text{ m}^2$; la surface bâtie d'un équipement intégré offrant cette fonction doit être $\geq 350 \text{ m}^2$, sans plafond de surface (Tab.3).

Les espaces communautaires de services aux personnes âgées connaissent souvent des équipements vétustes, des fonctions uniques et un manque de planification, entraînant un faible taux d'utilisation des ressources et une efficacité de service insuffisante. Il est possible d'améliorer l'efficacité spatiale par une rénovation fonctionnellement composite, en transformant des lits d'accueil de jour inutilisés en centres de services multifonctionnels intégrant prise en charge, réadaptation, soins, culture, loisirs et sociabilité, et en ajustant de manière flexible les lits selon les besoins réels. Il faut en même temps promouvoir le renouvellement des équipements intégrés pour personnes âgées dans les communautés et fournir des services domestiques, de suivi de santé, d'aide d'urgence, etc., afin que les personnes âgées bénéficient, près de chez elles, d'un ensemble complet de services.

Tab.3 Exigences de renouvellement et de construction pour les fonctions de services aux personnes âgées

功能	建设要求
生活照护	(1)应具有较好的天然采供和自然通风条件； (2)宜与社区助餐、家政便民、健康服务、文化休闲等服务功能统筹设置
康复服务	

Source : Lignes directrices pour la construction d'équipements de services intégrés dans les communautés
urbaines (à titre expérimental), 2024.

3.3.2 Renforcer les services communautaires intégrés et inclusifs de garde des jeunes enfants

La fonction de garde des nourrissons et jeunes enfants doit offrir des services sûrs et fiables aux enfants de 0 à 3 ans. La surface bâtie par place de garde doit être $\geq 9 \text{ m}^2$; la surface bâtie d'un équipement communautaire intégré offrant des services de garde de nourrissons et jeunes enfants doit être $\geq 200 \text{ m}^2$, sans plafond. Les localités peuvent ajuster ces indicateurs en fonction de leurs conditions réelles (Tab.4).

La Chine connaît actuellement une forte insuffisance de services de garde pour les enfants de 0 à 3 ans et de garde périscolaire pour les enfants d'âge scolaire^[35]. Combler cette lacune est devenu un contenu important de la construction d'une société favorable à la natalité. Il convient d'intégrer les espaces publics vacants, les bâtiments anciens et autres ressources communautaires pour créer des lieux de garde intégrés accessibles financièrement, réduire les coûts d'exploitation et améliorer l'accessibilité. Il faut également encourager la participation sociale, constituer une offre diversifiée couvrant éveil éducatif, garde et surveillance des enfants, et assurer le développement durable par des subventions publiques, des réductions fiscales et d'autres politiques, afin de concilier qualité de service et prix abordable.

Tab.4 Exigences de renouvellement et de construction pour les fonctions de garde des nourrissons et jeunes enfants

功能	建设要求
婴幼儿托育	(1)应设于阳光充足、便于家长接送的地段； (2)宜与儿童托管、儿童游憩等服务功能统筹设置

Source : Lignes directrices pour la construction d'équipements de services intégrés dans les communautés
urbaines (à titre expérimental), 2024.

4 Exploration des voies d'exploitation durable des équipements de services intégrés

L'exploitation durable des équipements de services communautaires intégrés est une voie efficace pour créer de l'emploi de proximité, stimuler l'économie communautaire et permettre aux équipements de développer leur propre capacité d'« hématopoïèse ». Sur la base des principes centraux des Lignes directrices, cette étude propose un système tridimensionnel fondé sur l'anticipation de l'exploitation, la dynamique du marché et l'équilibre des services. Grâce à une planification orientée par la demande, à des stratégies d'exploitation de marque et à un modèle de services associant activités rentables et peu rentables, il s'agit de construire une configuration de développement coordonné entre orientation gouvernementale, fonctionnement marchand et participation sociale, afin de réaliser un double bénéfice économique et social et d'apporter une solution systémique aux difficultés telles que « construire sans utiliser » et « utiliser sans pouvoir durer ».

4.1 Mettre l'exploitation en amont pour faire correspondre l'offre à la demande du marché

L'anticipation de l'exploitation est une stratégie centrale de la durabilité des équipements communautaires intégrés. Sa clé est de faire correspondre l'offre à la demande du marché par une planification et une conception orientées par les besoins et par des mécanismes d'exploitation adaptatifs. Premièrement, il faut établir la base opérationnelle à partir d'enquêtes approfondies sur la demande, en utilisant questionnaires, entretiens de groupes et autres méthodes pour identifier

précisément les caractéristiques des différents groupes communautaires : dans les communautés vieillissantes, l'accent est mis sur la gestion de la santé et l'accueil de jour ; dans les communautés plus jeunes, sur la garde et l'éducation précoce, afin de faire correspondre précisément la configuration fonctionnelle aux besoins des habitants. Deuxièmement, il faut établir un modèle d'exploitation flexible : la conception modulaire des espaces et la disposition variable des fonctions permettent de transformer dynamiquement les scènes de service, et l'ajustement des contenus selon les saisons et les moments de la journée améliore l'efficacité d'usage de l'espace. Il convient en même temps de construire des mécanismes de coopération diversifiés, en introduisant des équipes professionnelles d'exploitation par des modèles tels que les partenariats public-privé, et en formant des systèmes marchands dans les domaines spécialisés tels que les soins aux personnes âgées et la gestion de la santé, afin de garantir la qualité des services tout en réduisant la charge financière. Cette stratégie intégrée « planification-exploitation » améliore de façon systématique l'efficacité et la durabilité par trois voies : anticipation de la demande en amont, conception flexible au milieu du processus et coopération marchande en aval.

4.2 Faire jouer les avantages du marché et cultiver des marques distinctives

L'exploitation marchande améliore les bénéfices économiques des équipements communautaires intégrés ; elle active aussi leur vitalité, renforce la professionnalisation des services et accroît la satisfaction des habitants. L'exploitation de marque, stratégie centrale, doit se développer autour de trois dimensions. Premièrement, mettre en œuvre un positionnement différencié, fondé sur les ressources propres à la communauté, afin de créer des marques caractéristiques ; par exemple, s'appuyer sur des ressources culturelles pour construire une « communauté culturelle » et attirer les publics cibles par des activités spécifiques. Deuxièmement, renforcer le noyau d'innovation des services, utiliser des systèmes de gestion intelligents et des modèles O2O pour améliorer l'efficacité et construire la confiance grâce à des services professionnels et personnalisés. Troisièmement, construire un système de promotion multicanal, intégrant réseaux sociaux, activités communautaires et autres canaux de diffusion, et approfondir l'identification culturelle par des événements de marque. Ce modèle de cultivation de marque en trois volets, suivant une boucle fermée « positionnement précis - construction de la qualité - renforcement de la diffusion », améliore efficacement la compétitivité marchande et l'influence sociale des équipements intégrés.

4.3 Associer services rentables et services d'intérêt public pour garantir des prix abordables

Dans l'exploitation des équipements communautaires intégrés, la stratégie dite d'« association des services gras et maigres » consiste à combiner les services à forte rentabilité, tels que les soins spécialisés et les services personnalisés, avec des services publics inclusifs à prix abordable, de manière à équilibrer la rentabilité et l'accessibilité. D'une part, il faut introduire des services différenciés et payants, par exemple soins de santé, réadaptation, éducation artistique ou accompagnement de garde personnalisé, afin d'attirer des habitants disposant d'une capacité de paiement et de constituer une source stable de recettes. D'autre part, il faut réserver des services publics de base, notamment restauration communautaire, garde inclusive et activités culturelles, et utiliser les bénéfices des services rentables pour les subventionner. Le gouvernement peut aussi compléter par des aides financières et des achats de services. Ce mécanisme permet de former un modèle durable combinant « alimentation par le marché » et « garantie publique », de manière à maintenir la vocation inclusive des équipements tout en assurant leur viabilité opérationnelle.

5 Conclusion

Dans une perspective de renouvellement urbain, cet article a analysé systématiquement les principales difficultés et les stratégies correspondantes de la construction et de l'exploitation durable des équipements de services communautaires intégrés. La recherche montre que ces équipements, en tant que support important de la modernisation de la gouvernance de proximité et de la satisfaction des besoins diversifiés des habitants, sont confrontés à des contraintes de ressources foncières, à des carences fonctionnelles dans les anciens quartiers, à une adaptabilité insuffisante de la demande, ainsi qu'à une coordination multi-acteurs inefficace et à un déséquilibre entre coûts et revenus. Pour dépasser ces difficultés, il faut, au stade de la construction, intégrer les ressources existantes par des actions ciblées sur les sites, promouvoir des complexes de services multifonctionnels, se concentrer sur les besoins des personnes âgées et des enfants, et établir des mécanismes d'implantation flexible et d'ajustement dynamique ; au stade de l'exploitation, il faut développer des stratégies marchandes mettant l'exploitation en amont, cultivant des marques et associant services rentables et services d'intérêt public, afin de construire une synergie entre orientation publique, marché et participation sociale. Les équipements de services communautaires intégrés ne doivent pas seulement être « construits », mais aussi « bien utilisés » et « durablement exploités ». Leur développement de qualité exige de dépasser la simple logique spatiale pour intégrer construction, exploitation et gouvernance, afin d'améliorer l'efficacité des services publics, de stimuler l'économie communautaire et de soutenir un renouvellement urbain orienté vers les habitants.

Références

- [1] SITE DU GOUVERNEMENT CHINOIS. Lignes directrices pour la construction de communautés résidentielles complètes [R/OL]. [2021-12-17]. <https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/12/5667815/files/a84ca3d812e54074b083744a7b4ab1b47.pdf>. (en chinois)
- [2] LIAN Ping. Trois priorités de réforme ouvrent une nouvelle ère au développement immobilier [N]. China Real Estate Business, 2024-08-12(011). (en chinois)
- [3] BUREAU NATIONAL DES STATISTIQUES. Communiqué statistique de la République populaire de Chine sur le développement économique et social national en 2023 [EB/OL]. [2024-02-29]. https://www.stats.gov.cn/xxgk/sjfb/zxfb2020/202402/t20240229_1947923.html. (en chinois)
- [4] ACADÉMIE CHINOISE DU TOURISME. Rapport sur le développement des loisirs en Chine (2023-2024) : temps de loisir accru, espaces de loisir élargis et demande de loisir transformée [R/OL]. [2024-02-01]. <https://mp.weixin.qq.com/s/9Rlc9p-wHP2pX-puxsVEKA>. (en chinois)
- [5] SHEN Mingrui, XIA Tianci, ZHANG Jingxiang. Des « quartiers d'unité » aux « communautés de propriétaires » : évolution de la planification et de la gouvernance des communautés urbaines chinoises du point de vue des biens publics [J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2018(4): 179-198. (en chinois)
- [6] TANG Yan, YANG Dong, ZHU He. Construction institutionnelle du renouvellement urbain : comparaison de Guangzhou, Shenzhen et Shanghai [M]. Pékin : Tsinghua University Press, 2019. (en chinois)
- [7] LI Meng. Stratégies de planification du « cercle de vie communautaire de quinze minutes » fondées sur les besoins comportementaux des habitants [J]. Urban Planning Forum, 2017(1): 111-118. (en chinois)
- [8] HUANG Ling, MOU Yanchuan, PENG Xiangyu. Compréhension contemporaine, principes essentiels et voies de mise en œuvre de la planification communautaire dans la nouvelle phase de développement [J]. Planners, 2020(20): 5-10. (en chinois)

- [9] HU Pan, WANG Xingping, ZHANG Jianzhao. Interprétation des problèmes d'équipements de services publics et stratégies d'optimisation : analyse de cas dans les périphéries de Nanjing du point de vue des besoins des habitants [J]. *City Planning Review*, 2013(10): 77-83. (en chinois)
- [10] LEI Cheng, WANG Peng. De la fragmentation à la gouvernance de tout le processus : modes d'offre et optimisation des équipements de services communautaires dans les métropoles [J]. *Planners*, 2019(14): 32-38. (en chinois)
- [11] LUO Peng, YU Shuang, LEI Fengqin, et al. Expériences et enseignements des services et de la planification pour personnes âgées dans les villes japonaises vieillissantes sous l'angle de l'intégration communautaire [J]. *Journal of Human Settlements in West China*, 2024, 39(2): 8-14. (en chinois)
- [12] XING Zekun. Intégration et dimensionnement des équipements de services aux personnes âgées dans les quartiers urbains existants : le cas du district de Beilin à Xi'an [C]//Villes du peuple, planification habilitante : actes de la Conférence chinoise d'urbanisme 2022. Chinese Society for Urban Studies, 2023. (en chinois)
- [13] LEI Hongqian. Stratégies de conception des équipements intégrés de services aux personnes âgées dans les anciennes communautés dans le contexte du renouvellement urbain [D]. Southwest Jiaotong University, 2023. (en chinois)
- [14] YING Lianhang. Vers un nouveau système d'urbanisme fondé sur la communauté comme unité de base : le cas de Hangzhou [J]. *City Planning Review*, 2004(12): 63-68. (en chinois)
- [15] ZHANG Dawei, CHEN Weidong, LI Xueping, et al. Normes de planification et unités de mise en œuvre des équipements publics communautaires urbains : le cas de Wuhan [J]. *Urban Planning Forum*, 2006(3): 99-105. (en chinois)
- [16] XUAN Ying, CHEN Dingrong. Stratégies de planification des équipements publics de communautés urbaines harmonieuses : à propos du Guide des normes d'équipements publics dans les nouvelles zones de Nanjing [J]. *Urban Planning Forum*, 2006(2): 17-21. (en chinois)
- [17] CHEN Jieyan. Réflexions sur la planification spatiale des équipements publics communautaires : le cas du centre de Wuxi [J]. *Science and Technology Innovation Herald*, 2008(34): 88-89. (en chinois)
- [18] WANG De, GU Jing. Caractéristiques d'utilisation des équipements publics par la population flottante de Shanghai : le cas de la communauté Hongjin [J]. *Urban Planning Forum*, 2010(4): 76-82. (en chinois)
- [19] HE Fang, LI Xiaoli. Analyse empirique des caractéristiques d'offre-demande et des facteurs de satisfaction des équipements publics dans les communautés de logements abordables : le cas de Shanghai [J]. *Urban Planning Forum*, 2011(6): 83-90. (en chinois)
- [20] HU Pan, ZHANG Jianzhao. Progrès de la recherche et cadre théorique préliminaire sur les équipements publics de base : une revue progressive du point de vue des acteurs et du paradigme des sciences de la complexité [J]. *Urban Planning International*, 2018, 33(6): 69-76. (en chinois)
- [21] LEI Cheng, LIU Yuan. Concepts et méthodes de planification pour l'offre concentrée d'équipements communautaires : réflexions comparatives à partir de cas chinois et étrangers [J]. *Urban Planning Forum*, 2017(4): 46-53. (en chinois)
- [22] LIU Xuejiao. Stratégies de planification fine des équipements publics communautaires dans la perspective de l'usage mixte [J]. *Urban Development Studies*, 2021, 28(11): 31-37. (en chinois)
- [23] XIAO Feiyu, YI Xiaoxiang, YANG Xiaolong. Tendances de développement, problèmes et réponses pour les équipements de services publics des communautés traditionnelles : étude empirique du point de vue des besoins des habitants [J]. *Modern Urban Research*, 2022(5): 71-78. (en chinois)

- [24] YU Yifan. De la planification traditionnelle des quartiers résidentiels à la planification du cercle de vie communautaire [J]. *City Planning Review*, 2019, 43(5): 17-22. (en chinois)
- [25] HU Pan, ZHANG Jun, CHENG Jialu. Stratégies de gouvernance spatiale flexible des équipements publics communautaires : le cas de Nanjing [J]. *Planners*, 2023, 39(3): 44-50. (en chinois)
- [26] YU Li, WANG Qi. Amicalité des communautés envers les personnes âgées et construction d'équipements combinant soins médicaux et services aux personnes âgées : stratégies de planification et de conception à Xiamen [J]. *Urban Development Studies*, 2020, 27(10): 51-57. (en chinois)
- [27] HU Gangyu, HUANG Jianzhong, NIU Qiang. Revue et enseignements des recherches sur les équipements de services communautaires dans le contexte du vieillissement démographique [J]. *Urban Development Studies*, 2016, 23(2): 78-83. (en chinois)
- [28] HUANG Jianzhong, HU Gangyu, LI Min. Adaptation de l'implantation des équipements communautaires du point de vue des personnes âgées : méthode fondée sur un indice de marchabilité [J]. *Urban Planning Forum*, 2016(6): 45-53. (en chinois)
- [29] ZHANG Jing, LIU Kunyi, YU Bo, et al. Priorités et voies de mise en œuvre de l'aménagement d'espaces amis des enfants orienté vers l'action [J]. *Urban Planning Forum*, 2022(5): 74-80. (en chinois)
- [30] PENG Lili. Enseignements du système japonais de protection sociale des personnes âgées et de l'exploitation des équipements de services [J]. *Hubei Social Sciences*, 2011(8): 59-61. (en chinois)
- [31] WANG Jing, WANG Yong, YUAN Guifang, et al. Réponses de planification et pratique de Liuzhou pour des centres de voisinage de haute qualité [J]. *Planners*, 2019, 35(12): 11-16. (en chinois)
- [32] GENG Yuzhou, LIU Hang, XIE Jin, et al. Voies d'exploitation durable des équipements publics communautaires internationaux dans le contexte du renouvellement urbain et leurs enseignements [J]. *Planners*, 2024, 40(2): 35-40. (en chinois)
- [33] LIU Jiayan, LI Yijing. Stratégies d'optimisation intégrée de planification, construction et gestion des complexes communautaires : perspectives des cercles de vie communautaires et de la gouvernance holistique [J]. *Landscape Architecture*, 2021, 28(4): 15-20. (en chinois)
- [34] ZHAO Wei, LIANG Qianqian, NIU Shaofei, et al. Mécanismes de formation, évolution spatiale et enseignements de planification des complexes communautaires de Singapour [J]. *Urban Planning International*, 2024, 39(3): 126-136. (en chinois)
- [35] ZHOU Liang. Contradictions structurelles et recommandations politiques pour les services inclusifs de garde des enfants de 0 à 3 ans en Chine : analyse fondée sur des données statistiques et une enquête dans le Hunan [J]. *Studies in Preschool Education*, 2023(12): 51-60. (en chinois)

Révisé : janvier 2025

(Cet article a été traduit avec l'aide de l'IA.)