

Pratiques et normes de fonctionnement des Comités de résidents

Conséquences et limites d'une gestion par les chiffres

WANG DI

RÉSUMÉ : Prenant appui sur une enquête menée au sein d'un Comité de résidents à Pékin, cet article explore le fonctionnement de cette instance de gestion inférieure de la société urbaine. De façon plus précise, il analyse les relations établies par ces administrateurs avec les échelons supérieurs comme avec les résidents et la façon dont elles évoluent selon les activités concernées. Il décrit notamment comment les attentes des échelons supérieurs, et la manière dont elles s'expriment, orientent et contraignent les pratiques adoptées au sein de ces instances et les normes de fonctionnement qui en découlent. Une attention particulière est portée à la gestion par les chiffres imposée par les échelons supérieurs et à son influence sur le fonctionnement des Communautés de quartier.

MOTS-CLÉS : Comité de résidents, Bureau de quartier, gestion par les chiffres, normes, visibilité.

À la suite de la réforme du système des unités de travail entamée à la fin des années 1990, des groupes officiellement qualifiés de « vulnérables » (*ruoshi qunti* 弱势群体) ont fait leur apparition au sein de la société urbaine. De plus, l'accès à un certain nombre de services publics et la mise en œuvre des directives officielles ont été confiés à des Communautés de quartier (*shequ* 社区), venant accroître et compliquer le travail de gestion accompli par ces dernières. Si l'on ajoute à ces facteurs le développement des migrations internes, l'extension du territoire contrôlé par les Communautés de quartiers et l'hétérogénéité nouvelle de la population, on devine sans peine que les modes de gestion de la société urbaine ont connu d'importantes transformations.

Ce texte prend appui sur une enquête de terrain menée entre 2009 et 2011 dans un quartier de Pékin, associant travail d'observation et participation en tant que stagiaire auprès d'une Communauté de quartier et des instances qui la composent⁽¹⁾. Les instances de base évoquées dans ce texte sont au nombre de trois : le Comité du Parti de la Communauté de quartier (*dangwei* 党委), le Comité de résidents ou *jumin weiyuanhui* (*juweihui* 居委会) et le Poste de travail de la Communauté de quartier ou *gongzuozhan* (工作站). Mis en place en 2007, les organes exécutifs que sont les Postes de travail, composés de salariés rémunérés par le Bureau de quartier (*jiedao banshichu* 街道办事处), sont censés être placés sous la supervision du Comité du Parti et du Comité de résidents placés à la tête des organisations de masse autonomes que sont les Communautés de quartier. En réalité, le Comité de résidents et le Poste de travail se recoupent largement et sont tous deux dirigés par des membres du Comité du Parti.

Si l'on considère maintenant les trois instances de base que sont le Comité du Parti, le Comité de résidents et le Poste de travail, le premier

joue le rôle dirigeant, orientant et contrôlant les activités des deux autres. Le Comité de résidents, officiellement une organisation autonome des résidents, a en théorie pour fonction de saisir les aspirations des habitants et de défendre leurs intérêts ; de décider démocratiquement du travail à mener au sein de la Communauté de quartier et d'exercer un contrôle démocratique sur ces activités. Le Poste de travail exécute quant à lui les décisions du Comité du Parti et du Comité de résidents. Il est en théorie placé sous le contrôle du Comité de résidents. Mais comme son financement provient du Bureau du quartier, que tous les salariés de la Communauté de quartier sont embauchés et payés par le Bureau, ces différentes instances ont inévitablement pour visée de servir les échelons supérieurs du Parti et de l'État et de répondre aux de-

Je voudrais adresser mes remerciements à Isabelle Thireau, Wang Hansheng et Hua Linshan pour les conseils qu'ils m'ont donnés tout au long de mon travail de terrain et pendant la rédaction de cet article. Je remercie particulièrement Isabelle Thireau pour les corrections proposées pour améliorer le contenu et la traduction. Je demeure bien sûr seul responsable de son contenu final. La recherche dont rend compte cet article a été cofinancée par le Fonds pour les recherches en sciences humaines et sociales de la jeunesse du ministère de l'Éducation (n° 12YJCZH193) et le Fonds d'aide à la recherche scientifique des post-doctorats de Chine (n° 2012M510232).

1. Les matériaux utilisés dans cette étude proviennent d'une enquête menée au sein de la Communauté de quartier de Minfengyuan du Bureau de quartier de Fucai dans l'arrondissement de Gucheng à Pékin. Il s'agit de l'une des Communautés de quartier les plus étendues de ce Bureau de quartier, située près du deuxième périphérique et à proximité d'une zone commerçante. Minfengyuan couvre 0,25 km² et résulte de la fusion, opérée en 2000, de trois Comités de résidents. Les foyers dont le livret de résidence est enregistré à Minfengyuan sont au nombre de 2 441, soit 6 675 personnes. En 2009, on comptait 1 510 foyers, soit 5 285 personnes, disposant de droits de résidence permanents. Cette Communauté de quartier compte 7 *hutong*, 19 immeubles résidentiels (*jumin lou*), 96 habitants de plain-pied (*pingfangyuan*). Ses résidents actuels sont avant tout d'anciens habitants. Comparé à d'autres quartiers plus récents et résidentiels, il s'agit là d'un ensemble représentatif des quartiers traditionnels de Pékin. Pour préserver leur anonymat, les noms de lieux et de personnes ont été modifiés.

mandes venues d'en haut, reléguant au second rang la gestion des affaires locales⁽²⁾.

L'enquête a débuté en 2005, lorsque j'ai commencé à participer en tant que bénévole, quoique de façon irrégulière, aux activités de cette Communauté de quartier. J'ai pu observer des situations de travail très variées, réunir des documents, mener des entretiens. J'ai notamment rassemblé toutes les archives numériques locales enregistrées avant le mois d'août 2008 et transcrit environ 100 000 caractères d'entretien. De la fin 2008 à avril 2009, j'y ai travaillé comme stagiaire, participant à la gestion des affaires quotidiennes, à la préparation des moments d'évaluation par les échelons supérieurs et aux élections locales. Fin 2010, j'ai prêté main-forte au sixième recensement national à Minfengyuan et rencontré à cette occasion les membres de nombreux foyers. Cette expérience m'a permis d'acquérir une compréhension interne du fonctionnement de cette Communauté de quartier, des pratiques et perceptions de ceux qui y travaillent, de l'attitude des résidents et de percevoir quelles règles conduisaient, selon les situations rencontrées, les individus et les groupes concernés⁽³⁾.

Dans une publication antérieure, j'ai présenté l'une des conclusions de cette enquête, en montrant comment la gestion exercée par les gouvernements municipaux et nationaux par le biais de cet échelon administratif des Bureaux de quartier est essentiellement aujourd'hui une « gestion par les chiffres »⁽⁴⁾. Je développerai dans cet article cette perspective en explorant les conséquences d'une telle « gestion par les chiffres » sur le fonctionnement de ces instances administratives inférieures que sont les Comités de résidents. Signalons simplement que la « gestion par les chiffres » désigne le fait que les représentants officiels du gouvernement de la ville et de l'arrondissement n'administrent pas directement les membres de la Communauté de quartier. Ils n'interviennent pas dans des espaces physiques ou dans des domaines d'action effectifs, mais ils rassemblent, analysent et réagissent aux indicateurs élaborés à leur intention qui leur sont transmis, par les Comités de résidents, à travers toutes sortes de dossiers, rapports, tableaux, grilles de comptabilité, etc. C'est désormais par l'intermédiaire de ces contenus chiffrés que s'exprime la relation instaurée entre les autorités et la société urbaine; c'est en prenant appui sur eux que le gouvernement a étendu un processus de « légalisation, normalisation, technicisation et standardisation »⁽⁵⁾ aux domaines les plus fondamentaux de la gestion locale et qu'il a diffusé « le système de responsabilité par objectif »⁽⁶⁾ (*mubiao zerenzhi* 目标责任制) ou « le système de gestion par la pression »⁽⁷⁾ (*yalixing tizhi* 压力型体制) aux instances de gestion des Communautés de quartier. Ces dernières, bien que ne relevant pas de la hiérarchie administrative et politique officielle, sont placées sous la direction du Bureau de quartier et confrontées à de nouvelles demandes et injonctions de la part des échelons supérieurs. Elles sont également confrontées, même si les demandes des deux parties ne sont pas placées sur un pied d'égalité, à de nouvelles attentes de la part des habitants de la Communauté de quartier.

En ce qui concerne les résidents locaux, un premier point de vue exposé dans la littérature actuelle indique que « la demande [officielle] de participation des habitants à certaines affaires de la Communauté de quartier vise à obtenir le soutien de ceux-ci au pouvoir politique et non pas à leur accorder des droits, ni à les faire participer aux processus de décision ou à développer leurs capacités à surveiller et à contenir les pouvoirs publics »⁽⁸⁾. Les études qui se rangent à cet avis s'accordent donc pour parler d'une mobilisation⁽⁹⁾ « de haut en bas »; en ce sens, elles sous-estiment sans doute trop fortement, ou ignorent, les possibilités d'une par-

ticipation de plein gré des habitants à certaines activités. À l'inverse, un second point de vue décrit les transformations subies par les modes de participation aux affaires publiques au cours de ces dernières années, la « mobilisation » ayant cédé la place à une « participation volontaire » qui semble frayer la voie à l'émergence d'une nouvelle forme de citoyenneté⁽¹⁰⁾. Les travaux qui adoptent cette perspective déclinent plusieurs formes de participation des habitants⁽¹¹⁾ et ne considèrent plus les habitants comme subissant de manière passive toutes sortes de mobilisations en provenance de l'État. Ils les dépeignent au contraire comme capables

- Entre 2009 et 2011, l'organisation de la Communauté de quartier de Minfengyuan à Pékin était la suivante : le Comité du Parti et le Comité de résidents comptaient en tout 11 personnes, en théorie élues par les membres du Parti et par les résidents. Parmi ces 11 personnes, cinq avaient entre 36 et 59 ans et possédaient une éducation équivalente ou supérieure au lycée technique. Elles étaient embauchées à plein temps au niveau de la Communauté de quartier, le secrétaire du Parti étant désigné par le Bureau de quartier et exerçant également les fonctions de secrétaire adjoint du Comité de résidents. Il était le principal dirigeant des activités politiques et administratives menées au sein de la Communauté de quartier et le principal responsable de l'organisation quotidienne du travail. Les six autres personnes travaillant au sein du Comité du Parti et du Comité de résidents étaient des employés à la retraite, dont l'âge variait entre 56 et 74 ans. Il s'agissait de résidents n'ayant pas poursuivi d'études au-delà du premier cycle de l'école secondaire, ne participant pas aux tâches quotidiennes de gestion mais qui prôtaient simplement main-forte en certaines occasions. Dix personnes travaillaient au sein du Poste de travail, embauchées et rémunérées par le Bureau de quartier. Ayant entre 22 et 49 ans, elles étaient parfois résidentes du quartier (dans 7 cas) et avaient poursuivi des études de niveau institut technologique et supérieur (7 cas également). Contrairement aux quartiers composés de résidences nouvelles et plutôt haut de gamme où les comités de propriétaires exercent une influence importante sur les Comités de résidents, ceux qui travaillaient au sein du Poste de travail étaient des individus tout à fait ordinaires, issus même parfois des catégories dites vulnérables comme par exemple les chômeurs. Que ce soit sur le plan des conditions matérielles, de la position sociale, du pouvoir politique ou des ressources qu'elles pouvaient mobiliser, ces personnes appartenaient plutôt aux couches moyennes ou inférieures de la société.
- Alain Cottureau, « Denis de justice, d'énis de réalité : remarques sur la réalité sociale et sa déné-gation », in Pascale Gruson (dir.) et Delphine Dulong, *L'Expérience du Déni : Bernard Mottez et le monde des sourds en débats*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2000, p. 159-178.
- Wang Di, « Chengshi Jiceng Shehui de Shuzhuhua Zhili » (Gouvernance numérique de la Société Urbaine de base), *Hubei Xingzheng Xueyuan Xuebao*, n° 2, 2011, p. 46-50.
- Qu Jingdong, Zhou Feizhou, Ying Xing, « Cong Zongti Zhipai Dao Jishu Zhili: Jiyu Zhongguo 30nian Gaige Jingyan de Shehuixue Fenxi » (De macro-gestion à micro-gestion : Réflexions sur la réforme de trente ans du point de vue sociologique), *Zhongguo Shehui Kexue*, n° 6, 2009, p. 104-127.
- Wang Hansheng, Wang Yige, « Mubiao Guanli Zerenzhi: Nongcun Jiceng Zhengquan de Shijian Luoji » (Système de responsabilité de gestion de cible : la logique pratique de la section locale de parti-État dans la Chine rurale), *Shehuixue Yanjiu*, n° 2, 2009, p. 61-92.
- Rong Jingben, Cui Zhiyuan, *Cong Yalixing Tizhi xiang Minzhu Hezuo Tizhi de Zhuanbian : Xianxiang Liangji Zhengzhi Tizhi Gaige (Le passage d'un système fondé sur la pression à un système fondé sur une coopération démocratique : la réforme des gouvernements aux niveaux des cantons et du district)*, Beijing, Zhongyang Bianyi Chubanshe, 1998.
- Yang Min, « Gongmin Canyu, Qunzhong Canyu yu Shequ Canyu » (La participation citoyenne, la participation de masse et la participation communautaire), *Shehui*, n° 5, 2005, p. 78-95.
- Quant à la « mobilisation », voir les notions de « mobilisation par la participation » (Thomas P. Bernstein, « Stalinism, Famine, and Chinese Peasants: Grain Procurements During the great Leap Forward », *Theory and Society*, vol. 13, n° 3, mai 1984, p. 1-38), de « mobilisation tactique » (Ma Mingjie, « Quanli jingying yu jingyingshi Dongyuan : Yige "Biminzhifu" de Anli Fenxi » [L'exercice du pouvoir et la mobilisation en exercice : un cas de "Bimin Zhifu"], *Qinghua Shehuixue Pinglun*, Xiamen, Lujiang Press, n° 1, 2000, p. 47-79) ainsi que les différents types de mobilisation, comme « la mobilisation par la participation, le mouvement ponctuel et la mobilisation organisée » (Sun Liping et al., *Dongyuan yu Canyu: Disan Bumen Mujuan Jizhi Ge'an Yanjiu* [Mobilisation et Participation: Une étude de cas sur le Mécanisme de Dotation de Troisième Secteur], Hangzhou, Zhejiang Renmin Chubanshe, 1999), « la mobilisation forcée et solidaire » (Wang Siben, « Lun Minbenzhuyi de Shequ Fazhangan » [À propos du développement de la Communauté de quartier fondée sur le concept de Minbenzhuyi], *Shehui Kexue*, n° 1, 2001, p. 34-38), « le mode de mobilisation par l'État, le mode de mobilisation par l'élite » (Yang Min, « Gongmin Canyu, Qunzhong Canyu yu Shequ Canyu » [La participation citoyenne, la participation de masse et la participation communautaire], *Shehui*, n° 5, 2005, p. 78-95) ; voir aussi les recherches sur les techniques de mobilisation, comme « la plainte » (Guo Yuhua, Sun Liping, « Suku : Yizhong Nongmin Guojia Guannian de Xingcheng Jizhi » [Les récits d'amertume : mécanisme de formation de la notion d'État chez les paysans], *Zhongguo xueshu*, n° 4, 2002), « la création de modèles » (Feng Shizheng, « Dianxing : Yige Zhengzhi Shehuixue de Yanjiu » [Le modèle : une étude de sociologie politique], *Xuehai*, n° 3, 2003, p. 124-128) et « la cérémonialisation » (Guo Yuhua éd., *Yishi yu Shehui Bianqian* [Le rite et le changement social], Beijing, Shehui Kexue Wenxian Chubanshe, 2000).
- Zhou Zhijia, « Huanjing Baohu, Qunti Yali haishi Liyiboji » (Protection de l'environnement, la pression du groupe ou des relations intérêts ?), *Shehui*, n° 1, 2011, p. 1-34.

d'exercer une influence sur autrui par le biais d'actions intentionnelles et stratégiques. Ces approches insistent sur les demandes des habitants, sur leur participation aux affaires de la communauté et sur les différents facteurs qui les motivent.

La *configuration*⁽¹²⁾ dans laquelle s'inscrivent les trois instances principales que sont le Comité du Parti, le Comité de résidents et le Poste de travail est donc la suivante : de haut en bas, une administration par les chiffres, un système de responsabilité par objectif, un système par la pression dont la prégnance domine; de bas en haut, la capacité des individus à prendre toutefois des initiatives, même si les modes de participation et les demandes des habitants sont analysés de façon très variable par la littérature. Dès lors, comment cette configuration oriente-t-elle le travail quotidien des Comités de résidents ? Quels modes de fonctionnement internes sont adoptés par ces derniers et dans quelle mesure aboutissent-ils, de façon progressive, à la formation de normes et de principes partagés ? Telles sont les questions auxquelles cet article tente de répondre, en analysant différentes situations de travail.

Le contrôle par les chiffres et l'importance des techniques de documentation

D'après Michel Foucault, l'exercice d'une surveillance et d'un contrôle social conduit en général à la mise en place du système suivant : à travers toute une série de dossiers et de directives détaillés, des individus et des activités sont schématisés, quelles que soient les formes qu'empruntent cette schématisation, afin de pouvoir être décrits, analysés, mesurés, comparés et classés pour toutes sortes d'usages destinés à favoriser la poursuite d'objectifs variés⁽¹³⁾. De fait, le Bureau du quartier et les échelons supérieurs exercent désormais leur contrôle sur les habitants comme sur le travail réalisé par les instances inférieures de la société urbaine à travers l'assignation d'un certain nombre de points à toutes sortes d'objets, d'individus, de tâches de gestion et de contrôle. Ils saisissent ainsi des activités relevant du travail administratif quotidien qui sont difficiles à évaluer afin de les rendre objectives, et par conséquent mesurables, et d'opérer des vérifications. Dès lors, ce système de contrôle oriente le travail quotidien du Comité de résidents comme celui des autres services chargés de mettre en œuvre, de façon effective, les politiques adoptées. Par exemple, des distinctions sont opérées par les Comités entre les activités pouvant être quantifiées, qui concentrent leur attention car ils font l'objet d'un contrôle plus étroit des échelons supérieurs, et les activités qui ne sont pas soumises à un tel processus de quantification et qui sont donc accomplies de façon beaucoup plus souple, voire qui sont totalement ignorées.

Les effets du contrôle par les chiffres face à une population indifférente

Prenons ici un exemple pour illustrer ce point. Au milieu du mois de novembre 2011, les administrateurs de la Communauté de quartier de Min-fengyuan à Pékin ont été avertis que deux projets expérimentaux intitulés « Bâtir des Comités de résidents tournés vers les études » et « Construire des lieux témoignant du caractère progressiste des organisations de base du Parti » allaient faire l'objet d'une évaluation, et cela pratiquement au même moment. Juste avant l'évaluation du premier projet, ils ont reçu des autorités supérieures une série de documents et de tableaux à remplir pour identifier, comptabiliser et mesurer les efforts réalisés. « Bâtir des Comités de résidents tournés vers les études », un projet ayant trait aux

activités culturelles proposées aux habitants, était par définition peu facile à saisir et à apprécier. Aussi a-t-il été traduit pour les besoins de l'évaluation en une série de dispositifs concrets de quantification. Le même processus a été répété pour cerner et évaluer les « organisations progressistes du Parti ».

Le travail de l'équipe chargée de l'évaluation consistait en trois aspects : 1) écouter les rapports du secrétaire du Comité du Parti, du chef-adjoint du Comité de résidents de la Communauté de quartier ainsi que d'autres personnalités rendant compte des activités menées ; 2) consulter les documents, archives et tableaux manifestant l'attention effective portée à la formation des résidents et au renforcement du caractère progressiste du Comité du Parti ; 3) procéder à un contrôle sur place des matériaux conçus pour mener à bien ces activités comme l'existence d'un centre d'activités culturelles, de salles de classe, de manuels et autres éléments reflétant l'investissement réalisé. Cependant, tous savent que les équipes chargées de telles évaluations privilégient les deux premiers points. En d'autres termes, elles s'intéressent surtout aux documents et dossiers, notamment chiffrés, exposés de façon orale ou consultables sur place, et cherchent à voir s'ils ont été correctement renseignés, c'est-à-dire s'il n'y a pas de rubriques manquantes. Leurs membres consacrent en revanche peu de temps à l'observation des installations et autres objets matériels qui soutiennent les activités évaluées. D'ailleurs, faute de moyens pour s'assurer de ce qui a été accompli ou pas, ils se contentent en général de jeter un coup d'œil aux études ou aux formations proposées, le jour de leur passage, dans le centre d'activité du Comité de résidents.

11. Cf. les recherches portant sur la participation des habitants, comme la « participation au bien-être, la participation aux loisirs, la participation par intérêt » (Yang Min, « Zuowei Guojia Zhili Danyuan de Shequ: dui Chengshi Shequ Jianshe Yundong Guochengzhong Jumin Shequ Canyu he Shequ Renzhi de Ge'an Yanjiu » [Communauté comme l'unité de gouvernance nationale : Une étude de cas sur la participation de la communauté des résidents et de la cognition dans le processus de la campagne de construction de la communauté], *Shehuixue Yanjiu*, n° 4, 2007, p. 137-164), sur « les facteurs de résistance, les facteurs conduisant à l'expression d'intérêts, ceux suscitant la participation aux élections » (Hu Rong, « Shehui Ziben yu Chengshi Jumin de Zhengzhi Canyu » [Le capital social et la participation politique des résidents urbains], *Shehuixue Yanjiu*, n° 5, 2008, p. 142-159), ainsi que ceux sur les notions de « participation liée à une demande d'information ou d'assistance » (Zhou Zhijia, « Huanjing Baohu, Qunti Yali haishi Liyiboji » [Protection de l'environnement, la pression du groupe ou des relations d'intérêts ?], *Shehui*, n° 1, 2011, p. 1-34.), ou de « participation pour obtenir les moyens de vivre, de participation pour la défense des droits et responsabilités » (Wang Xing, « Liyi Fenhua yu Jumin canyu: Zhuankingqi Zhongguo Chengshi Jiceng Shehui Guanli de Kunjing jiqi lilun zhuanxiang » [Différenciation d'intérêts et la participation des résidents : Le dilemme et la transition théorique de la Chine urbaine local de gestion sociale], *Shehuixue Yanjiu*, n° 2, 2012, p. 20-34). Luigi Tomba a montré dans plusieurs articles combien les différentes formes de participation sont en réalité en Chine étroitement liées à la différenciation et à la stratification de la structure sociale (« Creating an Urban Middle Class: Social Engineering in Beijing », *The China Journal*, n° 51, 2004, p. 1-26 ; « Of Quality, Harmony, and Community: Civilization and the Middle Class in Urban China », *Positions: east Asia cultures critique*, vol. 17, n° 3, 2009, p. 592-616 ; « The Housing Effect: the Making of China's Social Distinctions », in C. Li (éd.), *China's Emerging Middle Class: Beyond Economic Transformation*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2010, p. 193-216). À ces travaux, on peut ajouter, dans une perspective comparative transnationale : Sidney Verba, Norman Nie, et Jae-on Kim, *Participation and Political Equality: A Seven Nation Comparison*, New York, Cambridge University Press, 1978, et les nombreuses publications de Benjamin L. Read montrant comment la capacité de participation et la conscience démocratique des organisations civiles peuvent dans une certaine mesure restreindre l'autorité politique (« Revitalizing the State's Urban "Nerve Tips" », *The China Quarterly*, n° 163, 2000, p. 806-820 ; « Democratizing the Neighborhood ? New Private Housing and Homeowner self-organization in Urban China », *The China Journal*, n° 49, janvier 2007, p. 31-59 ; « Assessing Variation in Civil Society Organizations: China's Homeowner Associations in Comparative Perspective », *Comparative Political Studies*, vol. 41, n° 9, 2008, p. 1240-1265).
12. Dans son ouvrage magistral sur l'aristocratie publié en allemand en 1969 et traduit en anglais en 1983 par Edmund Jephcott sous le titre de *The court society* (New York, Pantheon Books press), Norbert Elias décrit les paroles et les actions qui manifestent les intentions et les stratégies des individus, ainsi que les relations d'interdépendance entre eux. Pour expliquer ces interactions, il utilise le terme de « figuration ». Certains chercheurs assimilent, comme nous le faisons dans cet article, la notion de « configuration » à celle de « figuration » (Tânia Quintaneiro, « The Concept of Figuration or Configuration in Norbert Elias' Sociological Theory », *Teoria & Sociedade*, n° 2, 2006). Ils considèrent cette notion comme une forme spéciale d'interdépendance entre les individus et comme une physionomie du réseau de communication sociale.
13. Michel Foucault, *Surveiller et Punir*, Paris, Gallimard, 1975.

Ces activités, qu'il s'agisse des activités culturelles offertes au quotidien par le Comité de résidents ou de celles qui se déroulent le jour de l'évaluation, sont impossibles à accomplir sans la participation d'habitants locaux. Toutefois, le mode de participation des résidents dans le domaine culturel présente des particularités. En effet, on n'observe pas ici de participation soulignant, parfois sur le mode de la revendication, les droits des uns et des autres ou exprimant des demandes particulières. On n'observe pas non plus de participation fondée sur la seule dépendance des résidents à l'égard du Comité, c'est-à-dire sur les avantages que les premiers retirent du second : les activités proposées ne présentent vraiment pas d'attrait particulier sur le plan de l'aide sociale ou de la qualité des divertissements. La participation des habitants se caractérise ici plutôt par l'indifférence ou le manque d'implication.

« Qui ne préfère pas rester tranquillement chez lui ? Mais ils te font signer pour que tu viennes, alors qu'est-ce que tu peux faire ? Ce n'est pas facile pour eux non plus. Et puis, tu peux toujours éviter de les voir en marchant tête baissée dans la rue mais le jour où tu lèveras la tête tu croieras fatalement l'un d'entre eux. Alors si tu peux leur donner un coup de main... » : tel est le point de vue que m'ont exprimé plusieurs résidents sollicités pour participer à ces activités. L'interlocuteur évoqué ci-dessus devait poursuivre, à propos des activités concernées : « C'est toujours la même chose, mais on te dit de venir alors tu y vas, on n'attend pas grand-chose... »⁽¹⁴⁾. Cette attitude est porteuse de deux informations importantes pour ceux qui administrent la Communauté de quartier : les habitants sont prêts à collaborer car ils savent qu'ils ne pourront pas éviter d'avoir affaire à eux un jour ou l'autre ; en revanche, le contenu et la qualité des activités proposées leur importent peu.

Les membres du Bureau de quartier et des échelons supérieurs de l'administration et les résidents se rencontrent donc sur un point : ils ne sont pas véritablement soucieux des effets concrets des activités menées. Aussi les différentes instances de la Communauté de quartier peuvent-elles concentrer leurs efforts sur les documents et dossiers à renseigner et sur les différentes façons d'y rendre visibles le déroulement mais aussi les conséquences positives des tâches entreprises.

Donner une forme visible à ce qui doit être vu

Ainsi, après avoir reçu les grilles d'appréciation à remplir pour le projet « Bâtir des Comités de résidents tournés vers les études », les membres de la Communauté de quartier de Minfengyuan ont consacré les journées des 17 et 18 novembre 2011 à compléter les dossiers où manquaient les informations demandées, à préparer tableaux et schémas, panneaux de photos et Power Point pour appuyer les exposés oraux. Tout a été entrepris pour compléter les données existantes en faisant usage des techniques de documentation officiellement admises, familières et légitimes, afin de rendre visible une certaine réalité. Les membres de la Communauté de quartier ont ainsi procédé à différentes opérations de « constitution du visible » pour reprendre l'expression d'Olivier Voirol⁽¹⁵⁾, ayant des liens plus ou moins étroits avec la réalité.

Par exemple, les informations à remplir concernant le contenu des « formations données aux personnes ayant perdu leur emploi ou au chômage ainsi qu'aux travailleurs venus de l'extérieur » faisaient cruellement défaut à Minfengyuan. Le personnel concerné a donc fait le choix d'utiliser des photos prises lors d'activités autres et plus anciennes et de les ordonner selon un rythme mensuel en les datant et y ajoutant quelques annotations.

Ce travail de constitution d'un dossier a été accompli de façon très minutieuse, en tenant compte des informations contenues sur les photos (par exemple les vêtements portés par les personnes), pour décider du moment de l'année auquel elles avaient été prises et du mois qui pouvait leur être assigné. De nouvelles légendes ont été consignées. Une photo montrant un rassemblement dans la salle de réunion a été rebaptisée : « Organiser une réunion avant le Nouvel An avec les travailleurs de l'extérieur pour comprendre leurs besoins en formation » afin de pouvoir être intégrée au dossier préparé. Le calendrier a été fréquemment consulté pour s'assurer que l'on ne prétendait pas que ces activités avaient eu lieu un samedi ou un dimanche, ou lors d'un congé officiel, afin de ne pas susciter de soupçons.

Outre ce souci accordé aux détails, une grande attention a été portée à la forme. À l'occasion de ces deux mouvements conjoints d'évaluation, le chef du Comité de résidents et le secrétaire du Comité du Parti ont mobilisé toutes sortes de ressources pour améliorer la présentation et la qualité esthétique des documents et matériaux à exhiber, pour confectionner un Power Point à l'appui des rapports oraux. Le premier a sollicité l'usage de la salle de réunion et de l'ordinateur du Bureau de quartier pour sa présentation. Le secrétaire du Parti a demandé l'aide d'une unité de travail d'État ayant des bureaux sur le territoire administré par la Communauté de quartier pour que tous les documents et matériaux soient reproduits en couleur. Il s'est également tourné vers un musée national pour emprunter un ordinateur portable et un projecteur. Un drap blanc en guise d'écran a été tendu dans la salle de réunion du Comité de résidents pour projeter le Power Point ainsi que les photographies illustrant les activités du Comité. Ces procédés avaient pour visée, dans le cadre de cet exercice d'évaluation, de donner une forme aussi concrète et visible que possible aux critères officiels manifestant le succès du travail entrepris.

En dehors des exigences de visibilité inscrites dans le type de données requises pour l'évaluation, il a fallu également montrer ce qui devait être vu dans le cadre de cet exercice, à savoir la participation des habitants. En téléphonant à des résidents ou en allant frapper à leur porte, les membres du Comité ont sollicité ceux qui par le passé avaient bénéficié de différentes formes d'aide sociale (revenu minimum de subsistance, indemnité de volontariat, compensation pour les familles de militaires handicapés). Ils leur ont demandé lors du passage de l'équipe d'évaluation d'être présents dans la salle d'activités en étant occupés à jouer aux cartes, aux échecs, à chanter en groupe, à peindre ou à lire dans la bibliothèque. Cela, afin que l'ambiance soit celle d'une Communauté de résidents tournée vers les études, la formation, les activités culturelles.

Ainsi, à travers toute une série de préparatifs accomplis de façon à la fois discrète et intense, les deux journées d'évaluation du 19 novembre (pour le projet « Bâtir des Comités de résidents tournés vers les études ») et du 27 novembre (pour le projet « Construire des lieux de démonstration du caractère progressiste des organisations de base du Parti ») se sont déroulées sans encombre. Les tableaux, grilles et documents ont fait l'objet d'une analyse détaillée et ont été appréciés par les administrateurs des échelons supérieurs. L'atmosphère de la salle d'activité du Comité de résidents et la présence de résidents et de membres du Parti ont été jugées positives. Grâce à ces processus très variés de constitution de formes de visibilité, une réalité « concrète, saisissable, montrable » a été constituée⁽¹⁶⁾. Elle a pu faire

14. Conversation avec un résident nommé Wang Ruixuan, Pékin, 4 janvier 2009.

15. Olivier Voirol, « Présentation, visibilité et invisibilité : une introduction », *Réseaux*, vol. 129-130, n° 1, 2005, p. 9-36 (DOI : 10.3917/res.129.0009).

16. Olivier Voirol, « Présentation, visibilité et invisibilité : une introduction », *op. cit.*

l'objet de descriptions et de jugements. Au cours de ce processus, le recours à différentes techniques de documentation et de communication a joué un rôle prépondérant, auquel s'est ajoutée la mobilisation des habitants comme celle de ressources localement accessibles.

La gestion de la population par les chiffres et la transformation de l'individu en un signe numérique

Les injonctions mais aussi l'absence d'intervention directe des échelons supérieurs de l'administration du Parti et de l'État dans le travail des instances inférieures et la participation passive ou le manque d'intérêt général des résidents ont cependant une influence sur le travail mené bien au-delà des moments formels d'évaluation. Ainsi, le travail de gestion quotidien est lui aussi influencé par ce caractère à la fois asymétrique et indirect des relations établies entre le Comité de résidents et les deux autres parties : le Bureau de quartier et les résidents eux-mêmes⁽¹⁷⁾. Il en découle un espace de choix étendu pour définir les pratiques de fonctionnement ordinaires, lesquelles influencent à leur tour les normes et règles internes qui s'imposent peu à peu. Prenons ici pour exemple la gestion de la population urbaine.

Aujourd'hui, bien que la technologie soit plus avancée et que les informations contenues dans les dossiers soient plus complètes qu'hier, il ne s'agit plus pour les instances de base de superviser et d'exercer un contrôle total, étroit et permanent, dans un territoire circonscrit et fermé, sur les individus et leurs actions. Le territoire administré par ces instances s'est en effet agrandi. C'est le cas par exemple pour le Bureau de quartier de Fucai dans l'arrondissement de Gucheng à Pékin. Au début des années 1980, celui-ci contrôlait 68 Comités de résidents. Suite à une succession de regroupements et de redéploiements, il préside aujourd'hui aux destinées de 19 comités, ce qui signifie que l'espace dirigé par les Communautés de quartier a été multiplié en moyenne par trois. Par conséquent, les tâches nouvelles confiées par les échelons supérieurs et les problèmes à résoudre concernent aujourd'hui une population beaucoup plus étendue, complexe et fluctuante, ce qui rend la situation difficilement comparable à celle qui pouvait exister il y a trois décennies. De plus, la gestion de la population migrante pose des problèmes spécifiques. Enfin, les modes de mobilisation et de participation de la population ont changé et, associés à l'extension du territoire administré et à la mobilité de la population, il en résulte une transformation des formes de sociabilité et de voisinage. Des situations hier inconnues ont fait leur apparition, comme le fait pour les résidents de ne pas connaître leurs voisins. La méfiance envers l'étranger est grande. De surcroît, la baisse du sentiment d'appartenance à un quartier et aux structures qui les gouvernent et l'affaiblissement des relations de voisinage renforcent la participation limitée et passive de la plupart des habitants aux questions relevant de la gestion de la population.

Or, dans ce domaine, ce qui intéresse le Bureau du quartier et les autorités supérieures, ce sont essentiellement des chiffres et des indicateurs démographiques, sans qu'une attention véritable ne soit portée aux effets concrets des nouvelles formes de mobilité. Les habitants, de leur côté, se montrent plutôt indifférents aux affaires relevant de la gestion de la population. Dès lors, les membres des instances inférieures jouissent d'une marge de manœuvre et d'un espace de choix étendus qui conduisent à l'émergence de normes de fonctionnement partagées, telles que celles baptisées en interne « remanier les chiffres » (*shan shu* 删数) ou « emprunter des chiffres » (*jie shu* 借数).

« Remanier les chiffres » : l'exemple de la gestion de la population migrante

À partir de 2007, pour garantir la sécurité à l'approche des Jeux olympiques, le Bureau de quartier de Fucai dans l'arrondissement de Gucheng de Pékin a nommé un responsable de la population migrante au sein de chaque Poste de travail, ces responsables étant tous placés sous l'autorité directe du bureau de gestion de la population migrante du Bureau de quartier. Fin 2007, le responsable nouvellement nommé à cette tâche dans la Communauté de quartier de Minfengyuan a consacré plus d'un mois à estimer le nombre local de migrants. Il a abouti au chiffre de 2 600 personnes qui a été rapporté aux échelons supérieurs puis intégré à la base de données officielle commune.

Du 13 mars au 13 avril 2009, les autorités de l'arrondissement ont exigé que des informations plus détaillées sur cette population soient consignées dans cette base, comme le nombre de membres du foyer restés au pays natal, le nom du chef de foyer, les professions exercées. Au milieu du mois d'avril, un contrôle portant sur la qualité des informations ainsi ajoutées a été annoncé : deux Bureaux de quartier seraient tirés au sort ; dans chaque Bureau, deux Communautés seraient à leur tour tirées au sort, et il en irait de même pour 25 dossiers dans chacune de ces dernières. Pour passer ce contrôle avec succès, il fallait que 97 % des informations demandées soient effectivement renseignées. Toutefois, les Bureaux ont augmenté le pourcentage à atteindre afin d'être assurés du succès de l'entreprise. Ils ont également établi une échelle de sanctions : une amende de 50 yuans serait prélevée sur le salaire du responsable concerné pour chaque dossier individuel de migrant incomplet, cette amende passant à 200 yuans pour deux dossiers incomplets, avec renvoi en cas de trois dossiers incomplets.

Le personnel des Communautés de quartier n'avait pas le pouvoir de modifier ces décisions. Or le chiffre de la population migrante à Minfengyuan était toujours celui déclaré officiellement, en 2007, de 2 600 personnes. Répondre aux questions très détaillées requises pour un nombre aussi élevé de personnes était une tâche quasi impossible. Face à un objectif qui semblait ne pas pouvoir être atteint, les responsables de chaque Communauté ont donc entrepris de « remanier les chiffres », une expression ne désignant pas une activité floue, ponctuelle, mais bien une norme de travail clairement établie. L'un d'eux m'a raconté :

Avec un collègue, pendant plusieurs mardis de suite, quand l'accès à la base de données commune était ouvert le matin, on a « remanié les chiffres » en supprimant à chaque fois quelques centaines de migrants. À la fin, il en restait 1 000 environ. On a dû arrêter car tout à coup, en haut, ils ont cessé de nous laisser « remanier ». Il est vrai que chaque Communauté faisait de même et que les chiffres à la fin allaient être trop éloignés des chiffres officiels. Mais on a fait ce qu'on a pu, quand on a pu. Si jamais on avait été tiré au sort, c'aurait été simplement la faute à pas de chance !⁽¹⁸⁾

Ces « chiffres remaniés » sont parfaitement visibles aujourd'hui encore si l'on consulte le « Rapport final concernant le travail de gestion de la location

17. Giuseppe Manno a plus particulièrement exploré les conséquences de ces relations indirectes, ou « indirection » (Giuseppe Manno, « La politesse et l'indirection : un essai de synthèse », *Langage et société*, vol. 100, n° 2, 2002, p. 5-47).

18. Entretien avec Wu Hongtian (responsable de la population migrante dans la Communauté de quartier de Minfengyuan), Pékin, 18 mars 2009.

de logements et de la population migrante dans le Bureau de quartier de Fucai ».

Entre le 1^{er} février 2009 et le 3 juillet 2009, la population migrante atteignait 14 147 personnes. Depuis, les informations nouvellement demandées concernant les migrants ont été remplies pour 2 763 personnes ; elles ont été modifiées dans le cas de 1 276 dossiers. Nombre de personnes dont le dossier a été annulé : 10 108...⁽¹⁹⁾

Dans chaque Communauté, les responsables ont ainsi fait disparaître une grande partie des migrants jusqu'alors déclarés.

Les individus sont donc devenus de simples chiffres, des signes numériques n'ayant d'intérêt qu'en raison du processus de quantification qu'ils autorisent. Ce processus, qui conduit à un affaiblissement des capacités réelles de gestion de l'espace urbain, a été utilisé par les responsables concernés en réponse à un contrôle des autorités supérieures qui s'exerçait par le biais d'un tirage au sort et d'une échelle de sanctions très forte. En « remaniant les chiffres », il s'agissait tout simplement de diminuer le travail requis pour que les tâches demandées deviennent accessibles, réalisables.

« Emprunter les chiffres » : l'exemple du recensement national

Pendant le sixième recensement national, d'autres situations du même type se sont présentées : l'attention des autorités supérieures a été alors uniquement orientée vers les chiffres rapportés par les instances de base, sans qu'un véritable contrôle ne soit exercé sur les processus à travers lesquels ces chiffres étaient rassemblés. Quant aux résidents, qui avaient été la cible d'un long travail d'information et de propagande, ils ont manifesté un certain entrain pour collaborer au travail de recensement mais ils l'ont fait sans attacher d'importance particulière à l'exactitude et à la véracité des faits consignés. Face à une telle situation, le personnel de la Communauté de quartier a fait le choix d'un mode de fonctionnement particulier : le fait de remplir de façon appropriée les rubriques existantes a pris le pas sur la fiabilité des informations. En d'autres termes, le travail effectif de recensement a été avant tout commandé par la nécessité de renseigner les indicateurs requis.

Du 15 août au 15 septembre 2010, les membres du Poste de travail et d'autres employés des différents services de notre Communauté de quartier ont ainsi mené à bien le travail de mise en ordre et d'actualisation des situations familiales. Ce travail a été accompli de façon plus ou moins minutieuse selon les endroits, son objectif étant de pouvoir préparer des « registres des chefs de foyer avec noms et prénoms » aussi fiables que possible en vue du recensement national qui devait se dérouler en novembre (les différentes étapes de ce dernier sont décrites dans le Tableau 1). À Minfengyuan, l'actualisation de ces registres a été entreprise non pas en y consignnant les informations effectivement rassemblées en août et en septembre afin de pouvoir répondre à des questions comme « quel est le nombre de membres du foyer ? » ou « quels sont les membres déclarés dans ce foyer mais qui n'y résident pas ? » et autres rubriques de ce genre, mais en recopiant les informations de cinq documents détenus par le commissariat de police. Les documents en question étaient : 1) Un dossier de la population en possession d'un permis de résidence ; 2) un dossier regroupant les noms des résidents dont le permis de résidence se trouvait ailleurs (*you ren wu hu* 有人无户) ou qui auraient dû avoir enregistré leur permis sur place et

qui ne l'avaient pas encore fait ; 3) un tableau récapitulatif de la population détenant un certificat de résidence provisoire ; 4) un document comprenant les dossiers d'enregistrement de cette population auprès du commissariat ; 5) une liste des étrangers. À ces documents sont venues s'ajouter les données contenues dans deux autres dossiers du commissariat. Le premier rassemblait les informations concernant les naissances et les décès ; le second consignait les départs et les arrivées dans le quartier. Ainsi, il a été jugé préférable que les données de base en vue du recensement national s'accordent avec d'autres données officielles plutôt qu'avec la réalité.

Si ce travail a été en partie biaisé à Minfengyuan par l'usage des données officielles détenues par le commissariat de police comme point de départ du recensement, il n'en demeure pas moins que les enquêtes menées auprès des foyers entre le 1^{er} et le 10 novembre ont permis de déceler plusieurs transformations importantes de la population. De plus, les informations rassemblées dans le cadre du recensement sont venues en retour compléter et corriger les données de la police. Finalement, le 15 novembre, les chiffres concernant le nombre d'individus avec ou sans permis de résidence dans le quartier ont pu être transmis au Bureau de quartier de l'arrondissement de Gucheng.

À partir du moment où ces chiffres ont été ainsi établis, les données concernant la Communauté de quartier de Minfengyuan ne pouvaient plus être modifiées. Dès lors, quand des erreurs ont été découvertes entre le 16 et le 25 novembre, c'est à dire au cours des deux dernières étapes du recensement, elles n'ont pas pu être intégrées aux données officielles. Le personnel concerné a été contraint d'avoir recours à la pratique appelée « emprunter des chiffres » pour résoudre les écarts qui s'étaient révélés. Par exemple, la zone de recensement 14 du quartier, qui s'était trompée dans le nombre de foyers relevant d'une catégorie particulière – elle en avait comptabilisé un en trop –, a préféré, plutôt que de revoir tous les chiffres de la zone, « démanteler un foyer » (*chai hu* 拆户) de la zone de recensement numéro 11 qui était en retard sur le travail de comptabilisation et transformer l'un des derniers « foyers collectifs » de celle-ci en deux foyers, l'un d'eux étant transféré dans la zone 14 pour venir compléter le chiffre manquant et retrouver les chiffres officiels⁽²⁰⁾.

Ces pratiques dites de « remaniement des chiffres » ou « d'emprunts des chiffres » confirment qu'avec l'augmentation de la population chinoise, sa composition de plus en plus diversifiée et le développement de flux de migration internes, le travail de gestion de la population par l'État s'exprime de façon croissante à travers un processus de standardisation comme à travers les activités de contrôle spécifiques qui en découlent, avec notamment la mise en place d'un système de plus en plus présent et étendu de sanctions, positives (primes, promotions) et négatives (blâmes, absence de primes, changements d'affectation), pour encadrer le travail requis. Cette standardisation va de pair avec un degré d'attention plutôt faible porté aux situations réelles rencontrées, ainsi qu'avec une faible capacité des autorités à contrôler la véracité des données fournies. Dès lors, ceux qui travaillent dans les instances de base répondent à ces exigences spécifiques en maniant essentiellement des chiffres. Ceux-ci, et les tableaux qu'ils permettent de dresser, sont devenus le principal mode d'interaction, du bas vers le haut et

19. « Rapport final concernant le travail de gestion de la location de logements et de la population migrante dans le Bureau de quartier de Fucai », Pékin, 10 novembre 2009.

20. Le terme de « foyer collectif » désigne les foyers dont le *hukou* n'est plus enregistré dans la localité d'origine, mais qui n'ont pas acheté de logement à Pékin et qui ont enregistré leur *hukou* auprès de l'unité de travail à laquelle ils appartiennent. La plupart d'entre eux sont des employés des entreprises d'État et des établissements publics, ainsi que des étudiants des universités.

Tableau 1 – Les différentes étapes du sixième recensement national à Pékin

Étapes	Tâche	Périodes de l'année 2010
1	Préparation au travail de mise en ordre et d'actualisation des registres	du 31 juillet au 15 août
2	Mise en ordre et actualisation des registres	du 15 août au 15 septembre
3	Formation au remplissage des questionnaires	avant le 15 octobre
4	Contrôle de la « carte des zones pour le recensement » et des « registres des chefs de famille avec noms et prénoms »	du 15 au 25 octobre
5	Enquêtes auprès des foyers	du 1er au 10 novembre
6	Vérification totale des données	du 11 au 16 novembre
7	Mise en commun des données	du 16 au 20 novembre
8	Codage des activités non spécialisées	du 21 au 25 novembre
9	Transmission des données du recensement	Après le travail de vérification du codage des tâches non spécialisées

du haut vers le bas, des différents échelons administratifs. Les individus qui composent la population, et les foyers dans lesquels ils vivent, deviennent des signes numériques qui peuvent, au gré des besoins, faire l'objet d'opérations d'addition, de retranchement, de correction, de démantèlements.

Le travail administratif « par les chiffres » et l'influence de l'attitude des résidents locaux

Que ce soit lors des moments ponctuels d'évaluation menés par les échelons supérieurs ou dans le domaine de la gestion au quotidien de la population, une grande partie, si ce n'est la totalité, des résidents locaux exprime un soutien limité à ces opérations et n'y participe que passivement. Ces activités ont en effet peu d'incidence sur leur vie quotidienne. Tel est en tous cas la situation que j'ai pu observer à Minfengyuan. Ceux qui travaillent au sein de la Communauté de quartier font alors surtout face aux demandes et directives provenant des autorités supérieures. Toutefois, dans les domaines qui sont étroitement liés aux intérêts des habitants, comme la distribution d'avantages sociaux, des actions de « lutte pour la défense des droits et l'expression des intérêts »⁽²¹⁾ alimentent toutes sortes de demandes s'appuyant sur « le bien-être collectif et les intérêts communs »⁽²²⁾, le besoin « d'assistance »⁽²³⁾ ou la sollicitation « d'une aide pour survivre »⁽²⁴⁾. Dans pareils cas, la Communauté de quartier fait face à une situation qui n'est pas configurée par la seule pression des échelons supérieurs mais qui est orientée également par les attentes des résidents. Telle est, par exemple, la situation observée lors de la campagne « Anéantir les cafards ».

Donner à voir aux échelons supérieurs les succès remportés

Entre le 8 novembre et le 9 décembre 2010, la campagne « Anéantir les cafards pour un Pékin sain » a été lancée. Elle a duré 32 jours pendant lesquels la Communauté de quartier de Minfengyuan a consacré une journée, celle du 5 décembre, à l'éradication proprement dite des cafards. Celle-ci a été menée à bien par une société embauchée par le Comité du mouvement d'hygiène et de patriotisme de la ville de Pékin. Pendant tout le reste du temps, les services gouvernementaux, à commencer par le Bureau du quar-

tier, ont entrepris d'établir des statistiques, de recevoir et de transmettre des directives et autres documents, de rédiger des rapports soulignant la contribution du Bureau à cette campagne.

La Communauté de quartier et le Poste de travail, placés tout au bas de la hiérarchie, ont été donc les seuls exécutants de cette mission et les auteurs des succès pouvant être rapportés. Entre le 17 novembre, date à laquelle le Bureau de quartier de Fucai a transmis aux Postes de travail l'ordre de mener à bien cette campagne et les documents nécessaires, et le 9 décembre, date à laquelle les objectifs atteints devaient être rapportés au Bureau, il n'y avait que 23 jours. Pendant cette période, le Comité de résidents et le Poste de travail de Minfengyuan devaient, sans aide supplémentaire, mener à bien quatre activités : transmettre l'information aux membres des 2 690 foyers concernés ; recevoir les demandes écrites des foyers frappés par une telle nuisance et consigner dans l'ordinateur leurs noms, adresses et numéros de téléphone, en leur assignant un numéro d'inscription ; se rendre avec des techniciens, au jour fixé, dans chacun des foyers concernés afin de leur remettre les produits nécessaires accompagnés des consignes d'utilisation et leur demander de signer un document confirmant leur engagement à procéder aux gestes requis ; adresser au Bureau, à trois reprises pendant ces 23 jours, sur papier et par voie électronique, les tableaux et chiffres montrant l'avancée de l'opération avant d'adresser un rapport final une fois le travail achevé.

Comme d'habitude, le personnel de la Communauté de quartier a accordé une très grande importance à l'envoi de ces chiffres, tableaux, rapports mais aussi de tout autre document attestant du travail accompli. Le 5 décembre,

21. Hu Rong, « Shehui Ziben yu Chengshi Jumin de Zhengzhi Canyu » (Le capital social et la participation politique des résidents urbains), *Shehuixue Yanjiu*, n° 5, 2008, p. 142-159.

22. Yang Min, « Zuowei Guojia Zhili Danyuan de Shequ : dui Chengshi Shequ jianshe Yundong Guochengzhong Jumin Shequ Canyu he Shequ Renzhi de Ge'an Yanjiu » (Communauté comme l'unité de gouvernance nationale : Une étude de cas sur la participation de la communauté des résidents et de la cognition dans le processus de la campagne de construction de la communauté), *Shehuixue Yanjiu*, n° 4, 2007, p. 137-164.

23. Zhou Zhijia, « Huanjing Baohu, Qunti Yali haishi Lijiboji » (Protection de l'environnement, la pression du groupe ou des relations intérêts ?), *Shehui*, n° 1, 2011, p. 1-34.

24. Wang Xing, « Liyi Fenhua yu Jumin canyu : Zhuanxingqi Zhongguo Chengshi Jiceng Shehui Guanli de Kunjing jiqi lilun zhuanxiang » (Différenciation d'intérêts et la participation des résidents : Le dilemme et la transition théorique de la Chine urbaine local de gestion sociale), *Shehuixue Yanjiu*, n° 2, 2012, p. 20-34.

alors que je me rendais avec l'un des membres de la Communauté, Liu Jinyun, dans certains des foyers concernés, celle-ci s'est montrée très déçue en réalisant qu'elle avait oublié d'apporter son appareil photo et m'a demandé de la photographier avec mon téléphone portable en train de remettre les produits nécessaires à certains chefs de famille. Elle a ensuite joint ces images aux documents transmis au Bureau, car aux yeux de ce dernier, ils illustraient la réalité des actions entreprises. Seul ce qui peut être montré au Bureau atteste en effet des actions menées par la Communauté de quartier.

Tranquilliser les puissants, éviter les pauvres : prendre appui sur les distinctions entre résidents

Pour ceux qui travaillent au sein de la Communauté de quartier, rédiger les documents à transmettre aux échelons supérieurs et mettre en forme les succès obtenus constitue un genre d'activités courantes et familières, qu'ils accomplissent sans grande difficulté. Toutefois, ils redoutent les attentes et les demandes spécifiques des résidents lorsque la tâche à accomplir sert leurs intérêts. Par exemple, dans le cas présent, si la plupart des foyers locaux s'étaient effectivement rendus au Comité de résidents pour demander le passage des techniciens afin d'exterminer les cafards, le travail à accomplir aurait été très lourd.

Face à une situation aussi délicate, le 17 novembre, lorsque les membres de la Communauté de quartier ont entrepris de coller des avis pour annoncer la campagne, ils ont procédé d'emblée à une première sélection et à de premières distinctions. « On ne va coller les avis que dans les immeubles et pas dans les maisons de plain-pied, car ce n'est que dans les immeubles qu'il y a des cafards »⁽²⁵⁾. Le travail s'en trouvait de fait considérablement allégé puisqu'il y avait à Minfengyuan 96 habitations de ce type, assez dispersées, où le seul fait d'aller coller des avis aurait requis beaucoup de temps. Les immeubles étaient à l'inverse au nombre de 19. Il n'y avait donc plus que 19 avis à coller, le travail avait été réduit de plus de 80 %. Et les foyers qui n'avaient pas été avertis seraient par définition très peu nombreux à venir s'inscrire au Comité de résidents. De fait, à la fin de la campagne, parmi les 285 foyers ayant demandé le passage des techniciens, seuls 10 habitaient dans des habitations de plain-pied (*pingfang* 平房). En apparence, ceux qui résidaient dans de tels logements ne rencontraient pas de problèmes de ce type. En réalité, ils avaient été privés du droit d'être informés de cette campagne, et donc d'en bénéficier.

Mais ce type de dissimulation n'est pas toujours efficace : il est des habitants avec lesquels ce procédé ne fonctionne pas et qui se plaignent. Le 8 décembre, trois jours après le jour de passage des techniciens dans les foyers, un résident s'est ainsi rendu au Comité pour dire qu'alors même qu'il s'était inscrit et qu'on lui avait signalé que l'opération était pour le 5 décembre, personne ne s'était présenté ce jour-là. « J'ai attendu toute une journée avec ma mère, je ne suis même pas allé au marché, résultat, pour vous tout va très bien mais chez moi personne n'est venu ! Comment est-ce possible ? »⁽²⁶⁾. Comme cet habitant réclamait que lui soient remis les produits nécessaires pour l'éradication des cafards, les responsables présents ont préféré à nouveau dissimuler la vérité en lui disant que les produits avaient tous été distribués. Cette réponse a suscité la colère de l'homme qui a commencé à les injurier à voix haute : « Comment ça, il ne reste plus rien des dizaines de millions que l'État a distribué pour tuer les cafards ! On n'a même plus de quoi acheter les produits nécessaires ? Qu'est-ce que vous foutez au comité ? Vous empochez votre salaire sans rien faire ! Je ne

vois pas d'autre moyen que de prendre ce qu'il faut sur vos salaires... ! »⁽²⁷⁾ Face à cette réaction, le chef du comité n'a pas eu d'autre choix d'un côté, il a demandé aux employés présents de rester calmes – « Ne parlez pas, ne dites rien, ne le provoquez pas, laissez-le parler autant que ça lui chante » ; de l'autre, il a dépêché un technicien pour aller faire le nécessaire dans ce foyer, une façon de reconnaître l'erreur commise et d'essayer de calmer le résident en colère. Même si celui-ci a ensuite téléphoné au numéro reliant directement les Pékinois à leur maire pour dénoncer le fait que le Comité de résidents de Minfengyuan avait manqué à ses engagements, et bien que la municipalité ait rapporté cet incident au Bureau de quartier, le conflit n'a pas vraiment connu d'escalade. Le Comité de résidents s'est expliqué auprès du Bureau et l'affaire en est restée là.

L'exemple de cette campagne d'extermination des cafards nous donne à voir, une nouvelle fois, l'attention portée par les membres du Comité de résidents et du Poste de travail aux données et documents à transmettre aux niveaux supérieurs, et donc aux supports de communication permettant de rendre visibles et d'attester des activités accomplies. De même, elle nous donne à voir l'extrême attention manifestée par les résidents aux services et biens collectifs à distribuer et à la manière dont celle-ci oriente en retour le travail des membres du Comité. Enfin, l'importance attachée par les autorités à la prévention de tout incident majeur s'exprime ici, d'où l'interdiction faite de débattre avec le résident et le choix d'une solution permettant d'empêcher le conflit de se poursuivre.

Ainsi, dans le cadre général d'une « gestion par les chiffres », les échelons du Bureau du quartier et au-dessus contrôlent essentiellement des nombres, des documents et des tableaux et ils se soucient surtout de la réalité que ces informations conjuguées « donnent à voir ». En revanche, le Comité de résidents et le Poste de travail doivent se soucier du mode de participation des résidents et de leur attitude car ceux-ci affectent directement la réalisation concrète du travail à mener. Lorsque la participation des résidents est limitée, plutôt indifférente au déroulement comme aux effets des actions menées, celles-ci peuvent être accomplies de façon relativement superficielle, le contrôle exercé par les chiffres suscitant toutes sortes d'actions qui semblent relever de l'évidence et qui sont orientées par des règles internes aujourd'hui bien éprouvées. Diverses techniques de documentation sont alors mobilisées pour donner à voir les chiffres et autres données attestant du travail réalisé. Lorsque les actions à mener touchent aux intérêts des résidents, la participation de ces derniers revêt les traits de la défense de droits et intérêts établis ou de la juste distribution des avantages sociaux disponibles, et le travail à mener s'avère plus difficile : les tâches à accomplir ne peuvent alors disparaître derrière la compilation de chiffres et autres tableaux. Elles peuvent cependant être diminuées après avoir été redéfinies ; des réponses adéquates sont mobilisées pour faire aux réactions suscitées.

Des « chiffres » indispensables pour appuyer la parole : la formation de normes internes

L'analyse des stratégies et des techniques utilisées par le personnel du Comité de résidents développée ici ne contient aucun jugement moral. Comme le dit Jacques Revel, « les choix des protagonistes sont eux-mêmes socialisés en ce qu'ils sont inséparables de représentations de l'espace relationnel, des

25. Entretien avec Liu Jinyun, Pékin, 17 novembre 2008.

26. Note d'observation, Pékin, 8 décembre 2008.

27. *Idem*.

ressources qu'il met à leur disposition, des obstacles et des contraintes qu'il leur impose et qui dessinent la configuration perpétuellement changeante à l'intérieur de laquelle ils doivent se situer, évaluer puis exploiter leurs possibilités »⁽²⁸⁾. Il en va ainsi des techniques de documentation, du traitement des chiffres, des redéfinitions de situations et des réponses sélectives auxquels procèdent les membres du Comité de résidents et du Poste de travail analysés. Ces techniques se rencontrent dans d'autres administrations et ont fait l'objet d'études⁽²⁹⁾. Elles aboutissent néanmoins, au sein des Comités de résidents, à la formation de normes internes qui naissent de la confrontation d'une pluralité de facteurs.

Les facteurs qui orientent les choix des administrateurs

Parmi les différents facteurs dont tiennent compte les administrateurs de base, il y a, on l'a vu, les exigences des autorités supérieures. Au cours du travail de « clarification, de simplification et de quantification »⁽³⁰⁾ nécessaire pour remplir tableaux et documents, ces administrateurs ne cessent d'interagir avec les membres du Bureau de quartier et autres échelons administratifs supérieurs afin d'identifier les missions obligatoires, les erreurs qu'ils ne doivent pas commettre (au risque d'anéantir toutes les réussites précédentes), la façon dont ils doivent rapporter ces actions au Bureau (les documents à remplir), ce qu'ils doivent rendre visible à celui-ci (les chiffres à compiler) et autres savoirs importants. Ces éléments leur permettent de faire ensuite les choix nécessaires afin de discerner et hiérarchiser les tâches à réaliser : il leur faut identifier celles qui ne peuvent être ignorées, celles pour lesquelles la moindre faute ne saurait être tolérée (comme des incidents survenant pendant les grandes réunions politiques, la Fête nationale ou les Jeux olympiques ; des échecs dans le domaine du contrôle de la natalité, de la prévention des incendies, des intoxications par le gaz, etc...). Ils leur permettent également de savoir quels sont les documents qui doivent non seulement être remplis de façon détaillée mais aussi faire l'objet d'un effort de présentation mobilisant des relations plus ou moins officielles et d'autres ressources. Ces savoirs les aident également à identifier les activités pour lesquelles un travail d'information minimum suffit car elles font partie d'un travail quotidien, routinier (comme par exemple les progrès réalisés dans le tri des déchets, le nettoyage des espaces publics, etc...).

Il faut aussi que ces responsables locaux puissent anticiper la réponse des résidents aux différentes activités à accomplir, saisir la nature et l'intensité de leurs attentes selon les domaines, identifier les demandes qui pourront être satisfaites et celles qui ne le pourront absolument pas. Puis adopter, avant d'agir sur la base de ces informations, les choix qui conviennent.

Enfin – et ce n'est pas le moins important ! – il leur faut considérer quelles sont les ressources, les intermédiaires, les relations qu'ils peuvent mobiliser. C'est grâce à de telles ressources (locaux, équipements, etc...) que des « formations données aux personnes ayant perdu leur emploi ou au chômage, ainsi qu'aux travailleurs venus de l'extérieur » qui n'avaient fait l'objet d'aucun travail préalable et qui avaient donc été jusque-là invisibles ont pu devenir « visibles ». La campagne d'extermination des cafards, qui a fait l'objet d'investissements certains mais qui ne pouvait pas atteindre complètement les objectifs officiels, a dû également reposer en partie sur des médiateurs comme des images, des documents, des articles de presse pour attester de sa réussite.

Ainsi, pris entre la nécessité à la fois de répondre aux exigences spécifiques des autorités supérieures et de tenir compte de l'attitude des résidents, et

du fait du caractère relativement limité des ressources pouvant être mobilisées, les membres du Comité de résidents et du Poste de travail ont mis en place de façon progressive des usages internes, partagés, même s'ils ne peuvent être officiellement admis ou montrés à l'extérieur. Leurs choix résultent de l'impuissance dans laquelle ils sont placés ; ils émergent de considérations parfaitement compréhensibles, rationnelles, qui conduisent à la formation de normes de travail spécifiques.

Des conduites individuelles aux normes collectives

Ces choix conduisent à la formation de normes partagées. Nombre des conduites individuelles que j'ai pu observer étaient adoptées par plusieurs personnes. Par exemple, en 2008, Liu Jinyun était responsable de l'hygiène à Minfengyuan, mais aussi des handicapés, de l'administration civile et de la sécurité sociale. Elle tenait également les comptes du Comité de résidents. Face à des tâches aussi diversifiées, elle a adopté des réponses également diversifiées. Pour ce qui est des informations routinières concernant la plupart des activités accomplies dans les secteurs à sa charge, elle se contentait en général de « transmettre en haut et c'est tout, de toute façon, personne ne lit tout ça ! »⁽³¹⁾ Mais dès qu'il s'agissait de bilans plus importants, comme le bilan qu'elle a rédigé concernant le travail personnel accompli en 2008, elle pouvait manifester une maîtrise des chiffres impressionnante, les utilisant à foison, rendant compte de façon entièrement quantifiée des objectifs atteints. Ce qui était en jeu, cette fois, c'était l'appréciation portée sur le travail annuel effectué et il ne s'agissait pas que les chiffres exhibés soient confus ou incohérents.

La campagne anti-cafards relevait de l'hygiène et lui incombait donc. Elle a alors adopté la même attitude. Il y avait manifestement des lacunes dans les documents remplis lors de l'inscription des foyers ou lors du passage des techniciens mais elle a jugé ceux-ci peu importants et a donné son accord pour qu'ils soient adressés tels quels au Bureau de quartier. « Cela ne fait rien si l'on a parfois oublié d'écrire le nom ou le numéro de téléphone des personnes. C'est rempli en partie, ça suffit »⁽³²⁾. Mais son attitude a connu un revirement quand il a fallu remettre les tableaux montrant les progrès de l'opération ainsi que les résultats obtenus. Elle a alors vérifié à plusieurs reprises la précision et la cohérence des chiffres avancés, s'enquérant sans cesse : « C'est bon ? On retombe sur nos pieds ? »⁽³³⁾. Manifester une attention sélective aux documents transmis selon l'attention que les échelons supérieurs leur accordent, et manifester une attention aussi intense, parfois proche de l'obsession, aux chiffres n'est pas spécifique à Liu Jinyun. Les autres membres du poste de travail partageaient, peu ou prou, une telle orientation. Wei Wen, par exemple, en charge des questions de sécurité, a établi pour son bilan du travail accompli en 2008 une batterie de chiffres impressionnante pour démontrer les efforts déployés. Il en allait de même pour

28. Jacques Revel, « L'institution et le social », in Bernard Lepetit (éd.) *Les formes de l'expérience : Une autre histoire sociale*, Paris, Albin Michel, 1995.

29. Citons, par exemple, en ce qui concerne la France : Laurent Thévenot, « L'économie du codage social », *Critiques de l'économie politique*, n° 23-24, 1983, p. 188-222 ; Francis Kramarz, « Déclarer sa profession », *Revue française de sociologie*, vol. 32, n° 1, 1991, p. 3-27 ; Christophe Dejourné, « Pathologie de la communication », *Raisons Pratiques*, n° 3, 1992, p. 52-70. Sur la tyrannie des chiffres, lire, par exemple, Pierre Lascombes et Patrick Le Galès (éds.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2004.

30. James C. Scott, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven, Yale University Press, 1998.

31. Note d'observation, Pékin, 10 décembre 2008.

32. Entretien avec Liu Jinyun, Pékin, 20 novembre 2008.

33. Note d'observation, Pékin, du 20 novembre au 10 décembre 2008.

d'autres administrateurs. Nul n'était surpris des choix et façons de faire d'autrui qui semblaient relever d'une évidence. De même, ces façons de faire réclamaient parfois une coordination entre plusieurs administrateurs qui était accomplie sans effort, sur la base d'une compréhension commune et de la mise en œuvre de normes internes partagées.

Conclusion

Ainsi, Liu Jinyun et les autres administrateurs de base étudiés dans cet article ont adopté un mode de travail que l'on peut caractériser de la façon suivante : simplifier le travail à accomplir mais quantifier les objectifs atteints par celui-ci. Ces conduites, accomplies individuellement pour répondre aux exigences venues d'en haut, ont abouti à un mode de fonctionnement spécifique aux administrateurs du Comité du Parti, du Comité de résidents ainsi que du Poste de travail observés. Elles ont même conduit à la formation d'usages internes partagés, de normes ayant pour eux un caractère d'évidence, susceptibles à l'occasion d'être nommées et transmises.

Il ne s'agit pas là d'usages informels mais bien d'usages tout à fait formels prévalant au sein du groupe, d'un *in-group* pour reprendre le terme d'Alfred Schütz⁽³⁴⁾, soit d'un groupe constitué par ceux qui partagent un environnement socio-culturel et ses contraintes, un système d'interprétation, un

réservoir de connaissances et de recettes pratiques, mais aussi des formes de rationalisation et d'institutionnalisation. Les membres de l'*in-group* font face à une situation reconnue, qui s'impose à tous, même si elle n'est pas toujours dicible à l'extérieur. Dans le cas présent, le périmètre de validité des règles établies est en effet limité aux frontières du groupe concerné même si nombre de groupes similaires les ont également adoptées.

Ces règles et ces usages sont donc bien formels. Ils émergent de la configuration particulière qui lie ceux qui travaillent au sein de la Communauté de quartier aux échelons administratifs et politiques supérieurs comme aux résidents. Ils nous renseignent en retour, sans doute plus que les directives officielles et les organigrammes abstraits, sur les relations effectivement nouées aujourd'hui en Chine entre les administrateurs urbains situés aux différents échelons et ceux qu'ils administrent, une relation qui, même si elle varie selon les situations, apparaît seconde par rapport aux rapports hiérarchiques établis entre le Bureau de quartier et la Communauté de quartier et aux formes dans lesquelles ils s'inscrivent.

■ **Wang Di est doctorant en sociologie à l'EHESS – Université de Pékin. Université de Pékin, École de journalisme et de communication (Xinwen yu chuanbo xueyuan), Pékin, 100 871, Chine (821013w@163.com).**

34. Alfred Schütz, « Equality and the Social Meaning Structure of the Social World », in A. Brodersen (éd.), Alfred Schütz, *Collected paper II, Studies in social theory*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1976.