# Le système chinois de gestion du plan dutilisation des terres: évolution, logique et perspectives

**杨凌，林坚（Yang Ling, Lin Jian）**

**Résumé:** La gestion des plans dutilisation des terres est un point de départ important pour mettre en œuvre le contrôle des utilisations et participer au macrocontrôle. Tout au long de lévolution des trois étapes de la gestion des plans, son développement est indissociable de la transformation des fonctions gouvernementales et du développement social et économique. Dans le nouveau cycle de réformes, lÉtat a proposé des exigences telles que « les projets suivent le plan, les éléments suivent le projet » et « laugmentation et le lien des dépôts ». Essentiellement, la logique opérationnelle de la gestion du plan est passée de lallocation verticale des droits de développement foncier de premier niveau à une gestion liée à deux niveaux. Cela forcera lallocation rationnelle des droits de développement foncier secondaire. Sur la base des défis auxquels est confrontée la gestion des plans dutilisation des terres après la réforme, quatre idées doptimisation sont proposées: renforcer la connexion entre les plans et les plans, construire un système de gestion des plans ajustable à grande échelle, promouvoir davantage lallocation orientée vers le marché des éléments fonciers et améliorer la supervision et lévaluation des effets de mise en œuvre.

**Mots-clés:** gestion des terres; Plan daménagement des sols; Droit au développement foncier à deux niveaux; Contrôle des utilisations

La gestion des plans dutilisation des terres est une partie importante du système de contrôle de lutilisation des terres et de lespace. Cest une mesure importante pour contrôler raisonnablement la quantité totale de terrains à bâtir et protéger efficacement les terres cultivées. Cest un moyen important dorienter la demande grâce à loffre de terres et promouvoir la transformation des modes de croissance économique. Avec la création du ministère des Ressources naturelles et la réforme du système daménagement du territoire en 2018, le plan global daménagement du territoire a été intégré dans laménagement du territoire et de lespace « plusieurs plans en un », et le contrôle de laménagement du territoire sest transformé en un contrôle unifié de lutilisation du territoire et de lespace[1], la base et les idées de gestion du plan daménagement du territoire sont également constamment ajustées et optimisées. En particulier, afin de sadapter aux exigences de lépoque dun développement de haute qualité, la Conférence centrale de travail économique de 2019 a clairement proposé de « réformer les méthodes de gestion du plan foncier », et le ministère des Ressources naturelles a réformé et exploré le modèle de gestion du plan dutilisation des terres. À cette fin, la manière de mettre en œuvre davantage un système unifié de contrôle de lutilisation des terres et de lespace et daméliorer continuellement la capacité des politiques foncières à participer au macrocontrôle est devenue une question importante pour améliorer la gestion des plans dutilisation des terres. À lheure actuelle, les recherches nationales ont accumulé une certaine quantité, mais la plupart dentre elles sont des méthodes théoriques et des analyses empiriques avant la réforme de la gestion planifiée. Il existe des lacunes dans le résumé systématique et il est difficile de répondre pleinement aux besoins pratiques. Cet article tente dexplorer sa logique opérationnelle interne

en combinant lhistorique de développement de la gestion du plan dutilisation des terres en Chine et lanalyse des problèmes pratiques, puis de proposer quelques suggestions doptimisation et damélioration.

1 Lévolution de la gestion des plans daménagement du territoire

La mise en œuvre de la gestion des plans daménagement des terres est indissociable du développement social et économique et de la transformation des fonctions gouvernementales (Figure 1), et son évolution a principalement traversé trois étapes.

1.11987-1998: Plan des terrains à bâtir conformément au plan national de développement économique et social

Après la réforme et louverture, le gouvernement a réduit les projets dinvestissement budgétaires et encouragé les entités du marché à investir dans les terrains. La libération des forces productives a entraîné une expansion urbaine rapide, et les conflits entre les terres à des fins différentes sont devenus de plus en plus évidents. Parmi eux, la contradiction entre les terres à bâtir envahissant les terres cultivées est particulièrement évidente. Le système dallocation de « remboursement réel » nest plus adapté aux besoins de développement. Afin de faire face à des problèmes tels que loccupation arbitraire des terres cultivées et labus des terres[2], en 1986, lAdministration nationale des terres a été créée et la loi sur ladministration des terres de la République populaire de Chine a été promulguée, classant pour la première fois la protection des terres cultivées comme politique nationale fondamentale[3], la gestion foncière est passée dune gestion décentralisée à une gestion centralisée. En 1987, les « Mesures provisoires pour la gestion de la planification des terrains à bâtir » ont été promulguées, établissant officiellement le système de gestion de la planification des terrains à bâtir, brisant ainsi le modèle de gestion précédent consistant à « attribuer des terrains par projet sans plan unifié ».

Pendant cette période, la terre était principalement considérée comme le vecteur spatial des activités de production industrielle et agricole. Le « Plan des terrains à bâtir » sert à la gestion du comportement de construction et se positionne comme « une mesure importante pour renforcer la macrogestion des ressources foncières, réglementer léchelle des investissements en immobilisations et mettre en œuvre des politiques industrielles ».①Fait partie intégrante du plan national de développement économique et social. Du point de vue des processus organisationnels, le département de planification est responsable de léquilibre global et de la publication des plans et occupe une position plus dominante, tandis que le département foncier est responsable de la formulation de suggestions et de la mise en œuvre spécifique des plans dutilisation des terres. Le plan dutilisation du territoire détermine la quantité totale de terrains à bâtir et la quantité de terres cultivées occupées, afin de parvenir à un équilibre global entre la protection des terres cultivées et le développement de la construction. Cependant, en raison du manque de base supérieure et des contraintes de capacités techniques, la mise en œuvre du plan est médiocre et son rôle na pas été pleinement exercé.

1.21999-2017: Plan d’aménagement du territoire complémentaire à la poursuite du plan d’aménagement du territoire

En 1994, la réforme du système de partage des impôts a achevé la décentralisation du pouvoir entre le gouvernement central et les gouvernements locaux. Les gouvernements locaux qui contrôlent les ressources foncières ont commencé à intervenir plus activement dans le développement économique, formant ainsi une « finance foncière » qui poursuit des objectifs de

croissance à court terme.[4], les problèmes doccupation arbitraire de terres cultivées, dattribution illégale de terres, de gaspillage de terres sont importants et les actifs fonciers sont perdus②Il est urgent de renforcer la macrogestion des terres et de freiner limpulsion dune expansion excessive. La création du Ministère des terres et des ressources en 1998 a encore renforcé la gestion centralisée des ressources foncières[5]； La même année, la version révisée de la « Loi sur la gestion des terres de la République populaire de Chine » a proposé pour la première fois un « plan annuel dutilisation des terres » et a clarifié son effet obligatoire. En 1999, les « Mesures de gestion des plans annuels dutilisation des terres » ont été promulguées et mises en œuvre, indiquant clairement que la gestion des plans annuels dutilisation des terres doit être strictement basée sur le plan global dutilisation des terres, et que le plan dutilisation des terres est devenu un complément continu et un outil de mise en œuvre du plan global dutilisation des terres.

À ce stade, limportance des attributs de ressources des terres est mise en évidence et le plan dutilisation des terres est passé de « prendre la protection des terres cultivées comme objectif unique » à un plan de réglementation avec des objectifs globaux tels que le contrôle total, lutilisation guidée, la garantie clé, le développement vert et la coordination régionale[6]Mettre davantage l'accent sur l'utilisation durable des ressources. Dun autre côté, pour renforcer les attributs des facteurs de production des terres, les plans dutilisation des terres jouent le rôle de « plaque de frein » et de « volant » lorsque le développement économique surchauffe et deviennent un moyen important de macrocontrôle. Avec les trois révisions des mesures de gestion, la conception du programme et le contenu des indicateurs du plan ont été continuellement améliorés. En termes de méthodes organisationnelles, il est dirigé par le département des terres et des ressources, avec la participation de plusieurs départements, formant un processus de préparation et de distribution « intégré de haut en bas » (Figure 2). En termes de gestion des indicateurs, un système dindicateurs a été progressivement formé avec les indicateurs de planification pour les nouveaux terrains à bâtir et les terres cultivées supplémentaires comme noyau, et des indicateurs tels que lassainissement des terres, les liens entre augmentations et diminutions, la remise en état des terres abandonnées industrielles et minières comme garanties. Lindépendance, la contrainte et lobligation des plans dutilisation des terres ont été progressivement renforcés. Cependant, certains estiment que le plan dutilisation des terres à ce stade est plus que rigide et insuffisamment flexible, et que certaines zones connaissent un phénomène déchec: « plus le contrôle est strict, plus la mauvaise allocation des ressources est grave »[7]。

1.3 De 2018 à aujourd'hui: un plan d'aménagement du territoire garantissant les facteurs

Le développement économique de la Chine est entré dans une nouvelle normalité et ses objectifs de développement sont passés dune croissance économique rapide à un développement de haute qualité. La réforme institutionnelle de 2018 a ouvert un nouveau chapitre dans la gestion des ressources naturelles. Le contrôle unifié de lutilisation du territoire et de lespace nécessite la coordination du développement « régional » et du développement « factoriel »[8]。 La Conférence centrale de travail économique de 2019 a proposé « daméliorer lallocation des facteurs orientée vers le marché » et de « réformer les méthodes de gestion du plan foncier »[9]。 Les « Avis du Comité central du Parti communiste chinois et du Conseil dÉtat sur la construction dun système et dun mécanisme dallocation des facteurs plus complets axés sur le marché » de 2020 proposent « daméliorer la gestion des plans dutilisation des terres, de mettre en œuvre un système annuel de contrôle total des terrains à bâtir, renforcer la flexibilité

de la gestion des terres et promouvoir une plus grande rationalisation des indicateurs du plan foncier ».

Dans le contexte ci-dessus, la gestion des plans dutilisation des terres assume la mission de lépoque consistant à coordonner la protection et le développement, à relier la garantie des éléments et la mise en œuvre des projets. Les mesures de gestion initiales ont été abolies en 2020. La même année, l« Avis du ministère des Ressources naturelles sur la gestion du plan dutilisation des terres en 2020 » proposait que « la mise en œuvre réelle et efficace du projet soit utilisée comme base pour le plan dallocation ». Clarifier les objectifs tels que « les facteurs suivent le projet » (les indicateurs suivent le projet), « coordonner les nouveaux ajouts et les stocks » (lier les augmentations et les stocks), « garanties classifiées » et « soutenir la réduction de la pauvreté », marquant que la gestion du plan foncier est entrée dans une nouvelle étape.

2 Logique opérationnelle de la gestion du plan dutilisation des terres dans le cadre des droits daménagement des terres à deux niveaux

Lobjet de gestion du plan dutilisation des terres, la terre, est non seulement le vecteur de diverses ressources naturelles et activités de développement, mais aussi le facteur économique participant à diverses activités de production. En raison de ses attributs de biens publics, afin déviter la « tragédie des biens communs », il est nécessaire dattribuer les droits pertinents conformément à lintérêt public, cest-à-dire lallocation des droits de développement foncier.

Les droits cachés au développement foncier de mon pays sont attribués grâce à un système de réglementation à deux niveaux[10]。 Les droits daménagement foncier de premier niveau existent entre les gouvernements, et leur allocation est basée sur le maintien des intérêts nationaux et publics, ce qui se reflète principalement dans laménagement du territoire et de lespace (cest-à-dire le plan directeur daménagement du territoire précédent), le plan annuel daménagement du territoire, la gestion des nouveaux terrains à bâtir et dautres questions liées au contrôle des utilisations. Les droits secondaires daménagement foncier sont les droits accordés par le gouvernement aux individus ou aux organisations de développer et de construire pour des projets de construction et des terrains spécifiques. Son allocation vise davantage à limiter et à guider le comportement de développement du marché, et se reflète dans la planification détaillée, loffre de terrains et les étapes de développement et de construction.Dans les questions dapprobation et dautorisation. Plus loin, cela peut être compris comme suit: la gestion des droits de développement foncier de premier niveau est équivalente au comportement « de gros » entre différents niveaux de gouvernement (ou correspondant à différents départements), et la gestion des droits de développement foncier de deuxième niveau est équivalente au comportement « de détail » des gouvernements locaux aux entités du marché. Voir la figure 3.

Lessence du plan dutilisation des terres est daccorder aux gouvernements de niveau inférieur des droits de développement foncier de premier niveau à travers un système dindicateurs centré sur les nouveaux terrains à bâtir, basé sur les besoins de développement et les exigences inhérentes au contrôle de lutilisation des terres. Avant 2017, la gestion des plans d'utilisation des terres était davantage une gestion contraignante avec la volonté de l'État; Dans le nouveau cycle de réforme, nous renforcerons davantage la coordination et le lien entre loffre et la demande, prenons en compte lorientation de lallocation des droits secondaires daménagement foncier et passerons progressivement à une gestion centralisée à deux niveaux

pour mieux promouvoir lallocation efficace des ressources et la préservation et lappréciation des actifs.

2.1 Avant la réforme: la séparation des deux niveaux constitue un moyen important dattribuer les droits de développement foncier au premier niveau

2.1.1 Le « contrôle des indicateurs » définit les droits de développement foncier de premier niveau

Le plan dutilisation des terres adopte un « contrôle progressif » centré sur les nouveaux indicateurs de terrains à bâtir et alloue les droits de développement des terres de premier niveau vers le bas. Lallocation des indicateurs de planification est une partie importante de la macrogestion des droits de développement foncier[11], depuis que les nouveaux indicateurs de terrains à bâtir ont été inclus dans la réglementation du plan dutilisation du territoire en 2006, la logique du « contrôle progressif » a été imprégnée, et sa légalité et son caractère obligatoire ont également été renforcés par la « Loi sur la gestion foncière ». Le plan daménagement du territoire est lié à la planification de laménagement du territoire, met en œuvre une gestion obligatoire de « lallocation unifiée et la décomposition couche par couche » et accorde aux gouvernements de niveau inférieur le droit de développer une certaine quantité de terres, ce qui constitue une contrainte nécessaire au comportement impulsif des gouvernements locaux. à se développer. Entre les deux, le plan global daménagement du territoire détermine la quantité totale et la portée spatiale des droits de développement foncier de premier niveau du point de vue des arrangements à moyen et long terme et de lorganisation spatiale; Dans la mise en œuvre du plan, le plan dutilisation des terres se concentre sur la gestion des quotas à court terme et décompose et détaille lallocation des droits daménagement des terres de premier niveau en chaque année.

Adhérer à lunité des droits et obligations, et les indicateurs restants du plan dutilisation des terres garantissent la mise en œuvre des obligations de protection des terres cultivées. Le système dindicateurs du plan daménagement du territoire est illustré à la figure 4. « La conservation des terres cultivées » et « lassainissement des terres pour compléter les terres cultivées » clarifient les objectifs dévaluation des responsabilités en matière de protection des terres cultivées; Le « lien entre augmentation et diminution » et la « remise en état des terres abandonnées industrielles et minières » limitent le débit. Sur la base de garantir que la superficie des terres cultivées ne soit pas réduite et que la qualité ne soit pas réduite, laménagement du terrain est ajusté sous forme de remplacement, ce qui constitue un complément au nouveau quota de terrains à bâtir.

2.1.2 « Évaluation et évaluation » Supervision de lexercice des droits de développement foncier de premier niveau

Dans le processus de développement de la gestion des plans dutilisation des terres, les idées de supervision et dévaluation de « gestion du grand livre, de supervision et dévaluation, de récompense des bons et de punition des mauvais » ont été progressivement établies③, veiller à ce que les droits de développement foncier de premier niveau soient raisonnablement exercés dans le cadre de loctroi. ① La « gestion du grand livre » exige que les départements de gestion au niveau du comté ou au-dessus enregistrent les lots de terrains et les terrains sélectionnés indépendamment un par un, et signalent régulièrement la mise en œuvre des plans dutilisation des terres[12], est propice à faire face au problème de lasymétrie de linformation dans la relation « principal-agent » et revêt une grande importance pour le gouvernement central ou supérieur

pour mettre en œuvre une gestion dynamique et renforcer la réglementation de loffre foncière. ② « Évaluation et évaluation » est annuelle et surveille et évalue la mise en œuvre de divers indicateurs du plan sur la base de données telles que lapprobation de lutilisation des terres et les enquêtes sur les changements, affectant directement la formulation et la gestion du plan annuel prochain. ③« Récompenser les bons et punir les mauvais » consiste à mobiliser lenthousiasme des gouvernements locaux pour mettre en œuvre le plan sur la base des résultats de lévaluation, et à récompenser les zones avec une meilleure mise en œuvre du plan pour les indicateurs de lannée suivante; Pour les attributions de terrains au-delà du plan, les attributions de terrains illégales et réglementaires et la remise en état des terres ne répondant pas aux exigences, les quotas de lannée suivante peuvent être déduits en fonction des conditions réelles, favorisant ainsi la réalisation de lobjectif initial dattribution des droits de développement foncier.

2.1.3 En tant que base importante pour lallocation indépendante des droits secondaires daménagement foncier

Au cours de cette période, le plan daménagement des terres constituait une condition préalable à lallocation des droits secondaires daménagement des terres, mais nétait pas impliqué dans son processus dallocation spécifique. Le plan daménagement du territoire met en œuvre un contrôle strict de la quantité dindicateurs. Lapprobation de lutilisation du terrain pour les projets de construction doit sinscrire dans la portée du plan et ne doit pas dépasser lattribution de terrains prévue. Cest-à-dire que le plan daménagement du terrain définit la portée annuelle globale de lautorité dallocation des droits secondaires daménagement du terrain, mais ne peut pas être mis en œuvre dans des projets spécifiques ou des parcelles spatiales. Sur cette base, lallocation des droits secondaires de développement foncier est relativement indépendante, grâce à « un livre et trois certificats »④Clarifier les conditions de développement telles que léchelle de lutilisation du terrain, lutilisation et lintensité du développement du projet, contrôler des comportements spécifiques et visualiser les droits de développement foncier de premier niveau axés sur le contrôle quantitatif pour parvenir à une mise en place spatiale.

2.2 Après la réforme: le lien à deux niveaux obligera lallocation rationnelle des droits secondaires daménagement foncier

Dans le passé, en raison de la séparation des droits de développement foncier à deux niveaux et de la coordination insuffisante entre la macrogestion et la microgestion, la réglementation indirecte du comportement dutilisation des terres du marché na pas encore été réalisée[13]; Dans le cadre de lasymétrie de linformation, il est difficile pour les indicateurs planifiés de correspondre avec précision aux besoins réels du projet[14]; Les gouvernements locaux ont tendance à « mettre laccent sur la lutte plutôt que sur lutilisation » des indicateurs[15], il y a des problèmes dinactivité tels que « approuvé mais non fourni, fourni mais non utilisé »; L« effet cliquet » existe. Afin daméliorer le taux dexécution du plan, certaines régions ont concentré leurs attributions de terrains surprises à la fin de lannée[16]。 En réponse aux problèmes ci-dessus, dans le nouveau cycle de réforme, les plans dutilisation des terres sont passés de contraintes indirectes sur les droits secondaires daménagement des terres à une gestion centralisée et conjointe à deux niveaux. Voir la figure 5.

2.2.1 Intention dallocation des droits daménagement foncier secondaire avant la « Liste des projets »

« Utiliser une mise en œuvre réelle et efficace de projets comme base pour la planification

et lallocation », accorder davantage dattention à ladéquation de loffre et de la demande et promouvoir des indicateurs plus précis et garantis. À partir de 2020, la gestion du plan daménagement des terres a annulé la méthode antérieure consistant à utiliser la méthode factorielle pour calculer et décomposer les indicateurs du plan par province, et la ajustée à « les projets suivent le plan et les facteurs suivent les projets. » En fait, il sagit dun projet qui attribue des droits secondaires daménagement des terres. Lintention est avancée et les canaux dutilisation des terres pour les projets clés et les domaines clés sont fluides grâce à un lien à deux niveaux. ① En termes de garantie des projets clés, pour les grands projets nationaux et les grands projets du gouvernement provincial qui répondent aux exigences, les indicateurs du plan dutilisation des terres seront directement alloués lors du dépôt après approbation du Conseil dÉtat ou approbation du gouvernement provincial. ② En termes de garantie dans les domaines clés, la demande dindicateurs dutilisation des terres doit être raisonnablement garantie conformément aux orientations politiques nationales et aux déploiements de tâches clés. Par exemple, des indicateurs spéciaux sont spécialement organisés pour les comtés de réduction de la pauvreté pour consolider les résultats de la réduction de la pauvreté, et des indicateurs distincts sont énumérés pour répondre aux besoins de construction de logements des agriculteurs.

2.2.2 Lefficacité de lutilisation des droits secondaires daménagement foncier liés à la « augmentation des dépôts »

Le « lien entre laugmentation des dépôts » relie les trois maillons majeurs de « approbation-fourniture-utilisation » et établit un mécanisme de corrélation positive entre lallocation des droits de développement foncier primaire et leffet de lexercice des droits de développement foncier secondaire. Dans le nouveau cycle de réformes, il est proposé de calculer à la fois les comptes « supplémentaires » et les comptes « existants ». Le compte « incrémental » correspond au nombre dallocations de droits daménagement foncier de premier niveau; Le compte « stock » correspond à loffre inefficace et inefficace de ressources dans le processus dallocation des droits secondaires daménagement foncier, y compris spécifiquement les terrains approuvés mais non fournis (terrains à bâtir dont loffre de terrains na pas été réalisée après lexpropriation ou la conversion conformément à la loi) et les terrains inutilisés (terrains à bâtir dont le développement na pas été démarré ou suspendu à lheure convenue). Linclusion des deux dans la gestion du plan dutilisation des terres reflète la gestion globale des trois maillons majeurs de lapprobation de lutilisation des terres, de loffre de terres, du développement et de la construction de lallocation des droits secondaires daménagement des terres. En termes de méthodes de liaison spécifiques, les villes et les comtés sélectionnent séparément les projets de site et les lots de terrains dans les villes et les villages, et le montant des quotas est déterminé en fonction de la situation délimination existante. Les nouveaux quotas de terrains à bâtir seront calculés sur la base de 50%, 30% et 50% du volume délimination vérifié, cest-à-dire que plus les terrains existants sont éliminés, plus les nouveaux quotas de terrains seront générés. En conséquence, la gestion du plan dutilisation des terres a formé un modèle de contrôle des terres lié au premier et au deuxième niveau, obligeant les gouvernements locaux à utiliser des indicateursVivre dans la limite de ses moyens et gérer soigneusement

3 Défis réels de la gestion des plans daménagement du territoire

À en juger par la pratique de la mise en œuvre de la réforme de la gestion des plans

dutilisation des terres dans divers endroits, « les indicateurs suivent les projets » ont efficacement assuré la mise en œuvre de grands projets au niveau provincial ou au-dessus, et le « lien entre laugmentation des dépôts » a favorisé lamélioration de lefficacité de lutilisation des terres. Cependant, il existe encore une série de défis dans la gestion des plans dutilisation des terres.

Premièrement, en termes de gestion et de contrôle des indicateurs, il existe certaines « contraintes douces » dans les plans dutilisation des terres. Dans le passé, il ny avait pas de règles de correspondance claires et claires entre les plans daménagement du territoire et les plans daménagement du territoire, et les différences de séries temporelles à long et court terme ont conduit au problème de « déconnexion » des indicateurs entre les deux[17]。 Après la réforme de la gestion du plan, laccent est mis sur la satisfaction des besoins des grands projets nationaux et provinciaux. De plus, la planification territoriale et spatiale au-dessous du niveau provincial na pas délivré dindicateurs clairs pour les terrains à bâtir et les nouveaux terrains à bâtir, ce qui implique dans une certaine mesure lutilisation réelle des terrains à bâtir dans chaque année au cours de la période de planification. Risque daccumulation dindicateurs de terrains et de dépassement des objectifs de contrôle de la planification nationale.

Deuxièmement, en termes de garantie du projet, la relation entre les plans et les projets doit être optimisée. Pour les projets de garantie clés, laccès nest pas assez clair, les normes cognitives de diverses provinces ne sont pas unifiées et il existe certaines différences dans la base, le type, les normes, la quantité, la maturité, etc. de la liste des grands projets. Concernant les terrains utilisés pour des lots de projets urbains, il existe certaines difficultés à clarifier les projets. Il est difficile de déterminer des projets spécifiques lors de la phase dapprobation pour la mise en œuvre dappels doffres, denchères et de projets dapprovisionnement foncier et la construction de propriétés rurales. Lapproche des projets intentionnels est adoptée, ce qui entraîne des incohérences avec les projets réels. Risques daudit.

Troisièmement, en termes dincitations et de contraintes, le mécanisme de liaison avec laugmentation des dépôts présente des problèmes potentiels déquité et des risques dincitations ultérieures insuffisantes. Lobjectif du mécanisme de lien entre laugmentation des dépôts est de forcer toutes les localités à revitaliser davantage les terres existantes. Cependant, dans la pratique, si la relation de lien nest pas correctement gérée, il est facile de « trouver du riz dans le pot » (indicateurs insuffisants) et « trouver du riz dans le pot » (gaspillage dindicateurs). phénomène injuste: dune part, certaines régions avaient un taux doffre de terres élevé dans le passé, une bonne cession des terres et une petite base de stock approuvée mais inutilisée. Dun autre côté, dans certaines régions, la demande de nouveaux indicateurs de terrains à bâtir est faible en raison du manque dindicateurs déquilibre entre occupation et compensation, des changements dans la demande de terrains, des contraintes financières et dautres raisons. Les indicateurs peuvent répondre à la demande de lannée en cours, mais les gouvernements locaux manquent de continuer à revitaliser le stock. En outre, à mesure quil deviendra de plus en plus difficile déliminer les lots restants de terrains non disponibles, leffet incitatif du mécanisme de « lien entre laugmentation des dépôts » sur la revitalisation des « os durs » des stocks saffaiblira.

4 Réflexions sur loptimisation de la gestion des plans daménagement des sols

Afin de mieux réaliser lallocation efficace des droits daménagement foncier et de faire jouer pleinement le rôle directeur et réglementaire du plan, il est nécessaire de renforcer la

coordination globale et la conception optimisée du système de gestion du plan dutilisation des terres (Figure 6), continuer à optimiser les méthodes de gestion et renforcer efficacement le rôle des éléments fonciers dans un développement de haute qualité.

4.1 Positionnement: mettre en œuvre le contrôle de lutilisation et renforcer la connexion entre le plan annuel et laménagement du territoire

Positionnement clair, en tant que continuation de laménagement spatial du territoire et décomposition annuelle des tâches, le plan daménagement du territoire devrait renforcer davantage la connexion entre les dimensions spatiale et temporelle, éviter de « manger de la nourriture » et mieux atteindre la traduction des objectifs de planification à la mise en œuvre du plan.

Premièrement, en termes spatiaux, un contrôle classifié à l'intérieur et à l'extérieur des frontières de développement est développé. Contrôler strictement les contraintes rigides des résultats, mettre en œuvre la gestion et le contrôle de trois lignes de contrôle et renforcer les permis de planification à lintérieur des limites de développement urbain (et des limites de construction de villages)[18], les nouveaux terrains à bâtir seront soumis à approbation par lots; Le contrôle des utilisations en dehors des frontières sera renforcé. En principe, aucune construction centralisée ne sera effectuée. Les grandes infrastructures et les terrains spéciaux seront soumis à approbation selon une sélection indépendante de sites. En combinaison avec léchelle et la répartition de lespace supplémentaire prévu, il peut être clair que les indicateurs prévus ne dépassent pas la proportion spécifique de lespace supplémentaire afin de réserver un espace raisonnable pour le développement futur. Deuxièmement, en termes de calendrier, le plan de mise en œuvre sera préparé de manière glissante sur trois ans. Mettre en œuvre la planification territoriale et spatiale à moyen et long terme et la planification quinquennale à court terme, coordonner le plan glissant sur trois ans, affiner les arrangements de planification annuels et former un « moyen et long terme-5 ans-3 ans-1 an "mécanisme de transmission couche par couche, et le contrôle total ne doit pas être dépassé par étapes. Mieux faire face au problème de la connexion entre les plans annuels et les objectifs à long terme. Parmi eux, le plan glissant sur trois ans est actuellement le plus faible. La recherche et le jugement sur la demande dutilisation des terres et lajustement interannuel des indicateurs devraient être renforcés en fonction de lorientation du développement, des domaines clés et des projets majeurs. Les suggestions concernant les économies dans le quota de contrôle des indicateurs planifiés peuvent être reportés et utilisés dici trois ans.

4.2 Cœur: optimiser le contrôle de léchelle et construire un système de gestion de planification ajustable à grande échelle

Le système dindicateurs est le contenu central de la gestion du plan dutilisation des terres et constitue également une reflétation centralisée et complète des exigences multi-objectifs. En termes de composition des indicateurs, nous renforcerons la gestion liée de laugmentation, de la diminution et des stocks, et construirons un système de gestion de plan réglable à grande échelle qui « garantit les projets clés, soutient laugmentation des stocks, soutient laugmentation et la diminution des stocks, et mobilité de nouvelles utilisations des terres ".

La première consiste à garantir les projets clés et à affiner les règles de classification et de classification. Pour les grands projets nationaux et les grands projets provinciaux sélectionnés indépendamment, formuler scientifiquement et rationnellement des listes de projets, clarifier les normes daccès à la liste et les règles dajustement, affecter directement des indicateurs aux

projets qui répondent aux exigences et fournir un soutien efficace à lutilisation des terres pour les grands projets. Pour dautres grands projets provinciaux et municipaux, les localités où les conditions le permettent peuvent affiner les exigences spécifiques pour la garantie des indicateurs de projet en fonction de la préparation de la planification et du développement économique et social. En outre, pour les domaines clés où loffre foncière planifiée est insuffisante, comme la construction de logements par les villageois ruraux et le développement intégré des industries rurales, nous devons améliorer le mécanisme de garantie de lutilisation des terres et réserver des indicateurs dans le plan.

La deuxième consiste à augmenter les dépôts et à soutenir les résultats et à améliorer le mécanisme dincitation et de garantie. Pour les projets indépendants de sélection de sites et les lots de terrains qui nont pas dindicateurs séparés, nous insisterons sur le lien entre laugmentation des dépôts et la promotion de lélimination efficace des terrains existants. Explorer létablissement dun mécanisme de récompense gradient pour la surréalisation, réduire le coefficient comptable en conséquence pour les zones avec une grande quantité de terres approuvées mais non fournies et inutilisées, augmenter le coefficient comptable ou organiser des indicateurs de base en conséquence pour les zones avec une faible base de stock, et adopter une conception de système compatible avec les incitations, pour mieux mobiliser lenthousiasme pour lélimination des terres existantes.

Le troisième est de lier laugmentation et la diminution à laide et de renforcer la gestion unifiée des projets. Délimiter scientifiquement et rationnellement les anciennes zones de démolition et les nouvelles zones de construction, et clarifier les règles dutilisation et de gestion des indicateurs liés à laugmentation et à la diminution des terrains à bâtir urbains et ruraux. Améliorer davantage le mécanisme commercial interrégional lié à laugmentation et à la diminution des indicateurs de terrains à bâtir excédentaires et des indicateurs de terres cultivées excédentaires, ajuster en temps opportun les limites de prix en fonction du fonctionnement du marché commercial et renforcer la divulgation régulière dinformations.

Le quatrième est de mobiliser les nouveaux terrains et de distinguer la sélection indépendante des sites et les terrains par lots. Un petit nombre dindicateurs de manoeuvre flexibles peut être approprié réservé pour un ajustement et une optimisation interannuels afin daugmenter la flexibilité du système. La « catégorie de sélection indépendante du site » est établie en tenant compte du décalage entre le moment détablissement du projet et le moment de préparation de la liste. Le projet doit avoir limportance dêtre inclus dans la liste des projets majeurs et adopter la méthode « un cas, une discussion » pour lidentification et lapprobation. La « catégorie dutilisation des terres par lots » est reliée à lévaluation de la gestion, résume les règles de récompense des indicateurs de plan dutilisation des terres dans diverses politiques et complète la demande dindicateurs dutilisation des terres.

4.3 Modèle: sadapter aux besoins de développement et promouvoir davantage lallocation des facteurs fonciers orientée vers le marché

Face aux écarts entre loffre et la demande au niveau régional, il est nécessaire de gérer correctement la question de « léquité et de lefficacité », de construire un mécanisme dallocation des facteurs fonciers plus complet axé sur le marché et de compenser le manque de flexibilité des plans dutilisation des terres grâce à la décentralisation et au fonctionnement du marché, qui implique spécifiquement une gestion appropriée des relations entre le gouvernement central et les gouvernements locaux, améliorer le mécanisme de transfert des droits de développement

foncier et réduire les coûts de recherche dinformations.

La première consiste à donner aux gouvernements provinciaux plus d'autonomie dans l'utilisation des terres. Répartir raisonnablement les pouvoirs de gestion des terres et mieux jouer le rôle du gouvernement[19]。 Le niveau macro du gouvernement central se concentre sur l'orientation globale et le contrôle des résultats financiers, réduisant ainsi l'intervention directe dans l'allocation des indicateurs; Dans le même temps, améliorer l'espace décisionnel des gouvernements locaux et mettre en œuvre un contrôle différencié du pouvoir spatial. Les provinces doivent améliorer le mécanisme dallocation efficace des droits de développement foncier, coordonner la décomposition et lajustement des indicateurs réservés et des indicateurs municipaux en fonction de lachèvement des excédents fonciers et de la cession des stocks, renforcer les capacités de réglementation globales et la gestion des liens planifiés, et garantir lutilisation efficace des indicateurs par hiérarchie et classification.

La deuxième consiste à établir et à améliorer le mécanisme déchange interrégional dindicateurs. Explorer la construction dune plateforme déchange dindicateurs à deux niveaux interprovinciaux et intervilles, et certains indicateurs négociables seront configurés par le biais dappels doffres interrégionaux. Améliorer le mécanisme correspondant de prévention des risques et se méfier des risques potentiels dexpansion aveugle et de déséquilibre de protection. Des moyens tels que des restrictions sur les types et quantités dindicateurs, des limites de fourchette de prix et des fonds spéciaux pour les revenus des transactions peuvent être utilisés pour renforcer la protection.

Le troisième est d'améliorer l'ouverture et la transparence des plans d'utilisation des sols. Les gouvernements locaux devraient assumer activement la responsabilité de la divulgation et de la publicité de loffre et de la demande de terrains. Compte tenu de lopportunité et du rôle dorientation, avancer le délai de publication des informations au début de chaque année, en combinaison avec la mise en œuvre du plan glissant de trois ans, calculer les indicateurs dallocation de diverses villes et réserver les indicateurs provinciaux pour soutenir les infrastructures provinciales et les projets de subsistance de la population, et publier des plans dutilisation des terres pré-allocation pour guider activement la demande du marché.

4.4 Garantie: améliorer le soutien de soutien et renforcer la supervision et lévaluation de leffet de mise en œuvre du plan dutilisation

Résoudre les problèmes dasymétrie de linformation et dincompatibilité des incitations dans la gestion, améliorer continuellement le système de soutien et de garantie de la gestion des plans dutilisation des terres avec « garanties juridiques et réglementaires, évaluation et contrôle scientifiques, soutien à la surveillance dynamique et accent égal sur les incitations et les contraintes », et renforcer la normalisation de la gestion des plans.

La première consiste à améliorer les lois et réglementations. Après la réforme des plans dutilisation des terres, de nouvelles méthodes ou réglementations de gestion devraient être formulées dès que possible, des exigences claires devraient être proposées pour la formulation, la mise en œuvre, lévaluation, etc. des plans et la construction de lÉtat de droit devraient être renforcées.

Le deuxième est daméliorer le système dévaluation et dévaluation. Intégrer lévaluation des plans dutilisation des terres dans les perspectives du développement économique et social urbain coordonné et de lutilisation équitable et efficace des ressources foncières[20], passant de lévaluation du taux de mise en œuvre à une évaluation globale de lefficacité de lutilisation des

ressources et des niveaux de coûts, de la protection de lenvironnement écologique, de la sécurité sociale et des moyens de subsistance, etc., en prêtant attention à la stabilité et à la durabilité des indicateurs du plan. Renforcer le lien entre la gestion des plans et lévaluation des examens physiques urbains, lévaluation de lutilisation économique et intensive, lévaluation du niveau de gestion des terres et dautres travaux[17], un contenu spécial pour lévaluation de la mise en œuvre du plan annuel a été ajouté à lévaluation de lexamen physique urbain.

Le troisième est daméliorer la mise en œuvre de la surveillance et de la supervision. Améliorer et améliorer la plateforme intégrée de gestion de linformation « réglementation-lot-stockage-fourniture-utilisation-reconstitution-vérification », connecter la « carte unique » de laménagement du territoire et de lespace, renforcer la gestion vectorielle de linformation et améliorer la précision de la supervision et de lévaluation. Sur la base des rapports et des dépôts de divers endroits, des moyens avancés tels que larpentage aérien, la télédétection et le Big Data sont utilisés de manière globale pour améliorer la rapidité de la surveillance. Améliorer le mécanisme de surveillance et de notification dalerte précoce pour lutilisation des indicateurs des plans dutilisation des terres, et fournir des tableaux muraux dalerte précoce et de rappel sur lavancement de la mise en œuvre des plans dutilisation des terres, de la cession des terres

Le quatrième est d'optimiser le mécanisme d'incitation à la gestion. Mettre en œuvre les résultats de lévaluation et du suivi et promouvoir linstitutionnalisation des retours dincitation positifs et la normalisation des retours dincitation négatifs. Les zones ayant de bons résultats de mise en œuvre des plans dutilisation des terres et des politiques mises en œuvre seront récompensées par la classification des coefficients comptables ou linclinaison du nombre dindicateurs. Mettre en œuvre le « lien entre laugmentation des violations »: en fonction du nombre de terrains illégaux utilisés au cours de lannée précédente, les indicateurs prévus seront temporairement retenus selon un certain coefficient et les indicateurs seront restitués en fonction de la mise en œuvre des rectifications. Optimiser le mécanisme de responsabilisation, intégrer lévaluation des plans dutilisation des terres dans le système dévaluation des performances et améliorer lefficacité de la mise en œuvre des plans.

**Notes**

① Les « Mesures pour ladministration du plan des terrains à bâtir » (Ji Guo Di [1996] n° 1865) publiées par lancienne Commission de planification de lÉtat et lAdministration nationale des terres indiquaient que « le plan des terrains à bâtir fait partie intégrante du plan dutilisation des terres dans le plan national de développement économique et social. Il sagit dune mesure importante pour renforcer la macrogestion des ressources foncières, réglementer lampleur des investissements en immobilisations et mettre en œuvre des politiques industrielles. »

②Tiré de « Avis du Comité central du Parti communiste chinois et du Conseil dÉtat sur le renforcement ultérieur de la gestion des terres et la protection efficace des terres cultivées » (Zhongfa [1997] n° 11).

③La version révisée de 2004 des « Mesures de gestion des plans annuels dutilisation des terres » a proposé pour la première fois dévaluer la mise en œuvre des plans dutilisation des terres sur la base de statistiques complètes sur les terres et les ressources, dapprobation et de dépôt des terrains à bâtir, denquêtes sur les changements dutilisation des terres, de surveillance dynamique de lutilisation des terres, etc. Par la suite, « Avis sur le renforcement de la gestion du grand livre des plans dutilisation des terres » (Tutu Zifa [2005] n° 124), « Mesures dévaluation de la mise en

œuvre des plans annuels dutilisation des terres » (Tutu Zifa [2008] n° 55) et « Lors des deux révisions des Mesures de gestion des plans annuels dutilisation des terres » en 2006 et 2016, la supervision, lévaluation et la gestion des plans dutilisation des terres ont été continuellement optimisées et améliorées.

④ « Un livre et trois certificats » comprennent spécifiquement lexamen préalable de lutilisation du terrain et lavis de sélection du site, le permis de planification du terrain à bâtir, le permis de planification du projet de construction et le permis de planification de la construction rurale.

图 1 我国土地利用计划发展演变历程

Figure 1 Le développement et lévolution des plans daménagement des sols de mon pays

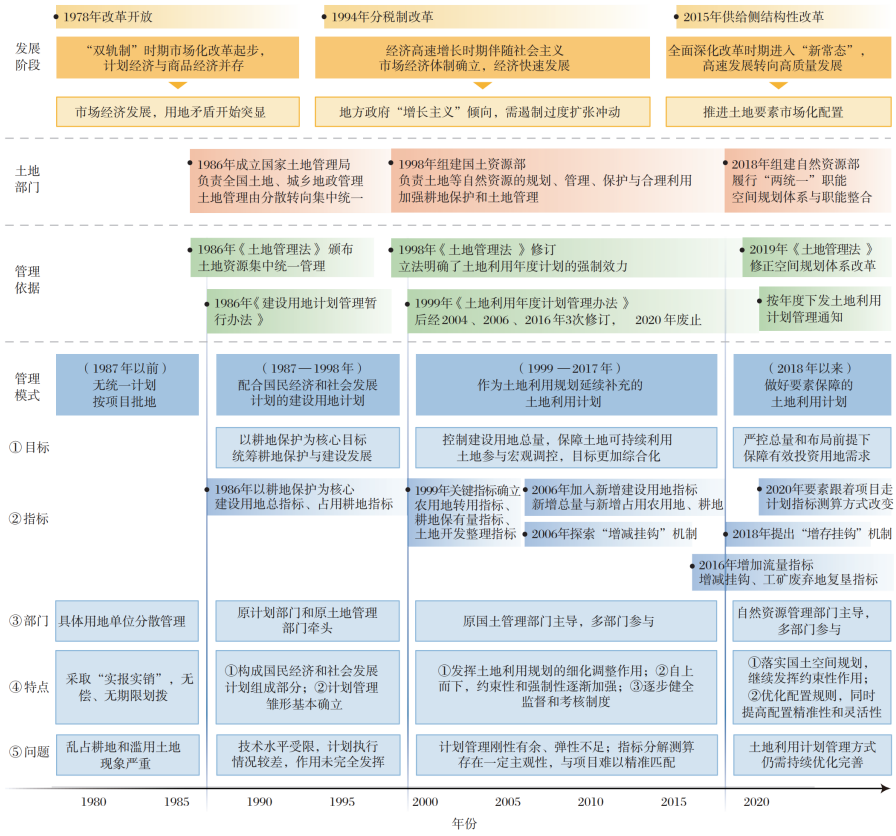



图 2 土地利用计划编制下达流程图（注释：根据 2016 年《土地利用年度计划管理办法》第三次修订版绘制）

Figure 2 Organigramme de la préparation et de lémission des plans daménagement des terres (Remarque: dessiné sur la base de la troisième édition révisée des « Mesures de gestion des plans annuels daménagement des terres » 2016)

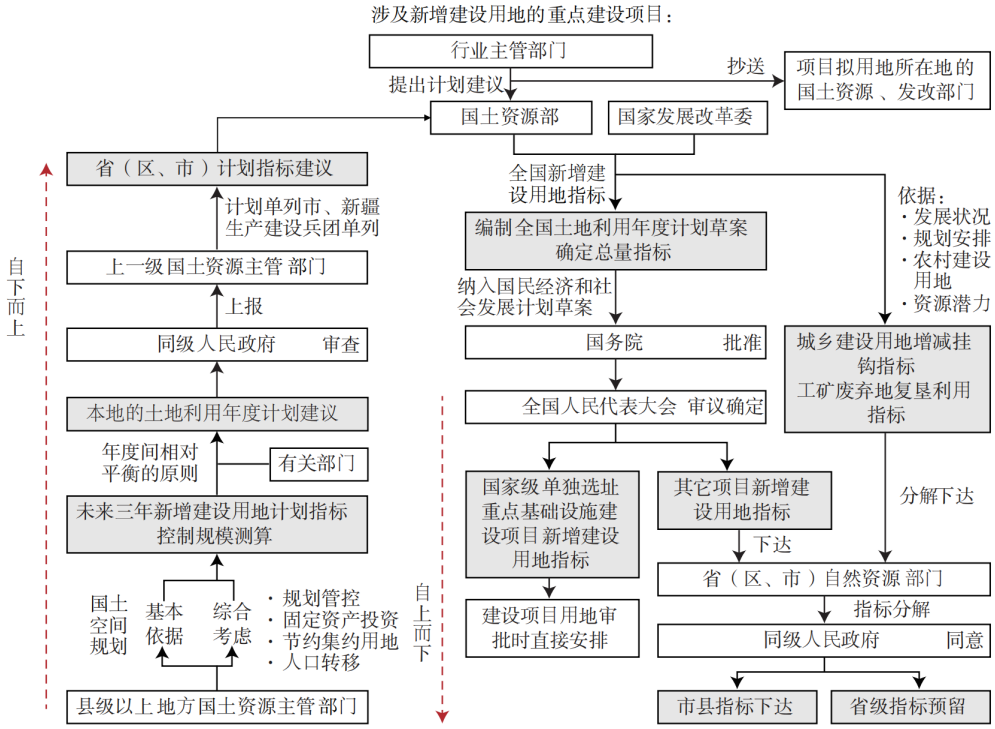



图 3 中国两级土地发展权体系

Figure 3 Système chinois de développement foncier à deux niveaux

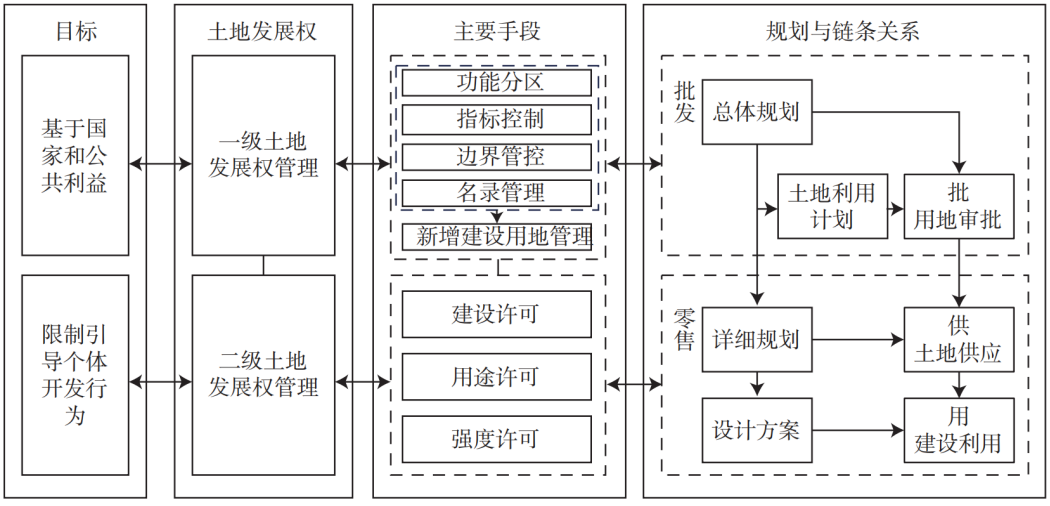



图 4 改革前土地利用计划指标体系

Figure 4 Système dindicateurs du plan daménagement du territoire avant la réforme

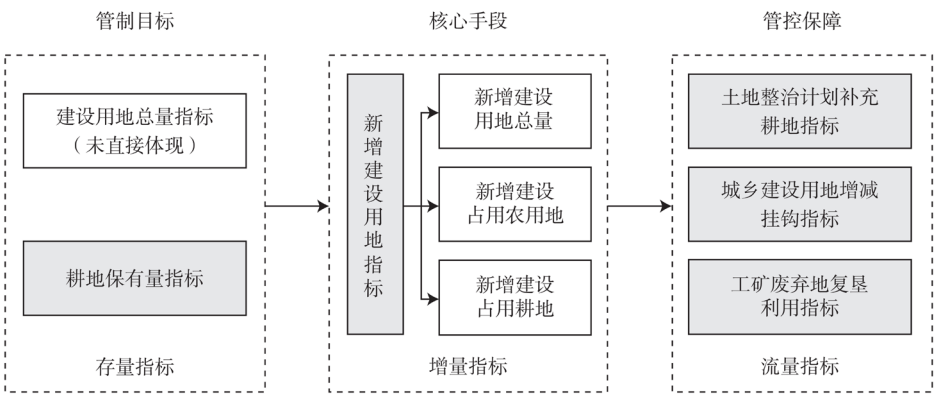
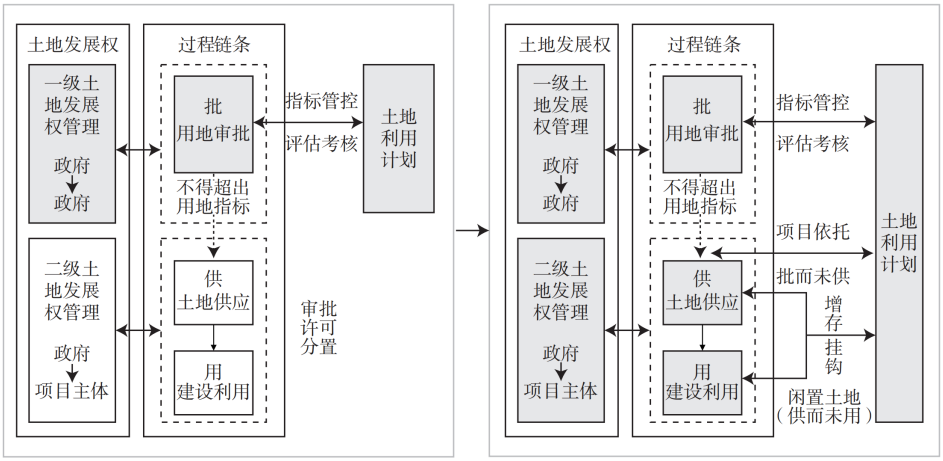



图 5 改革前后土地利用计划与两级土地发展权的关系

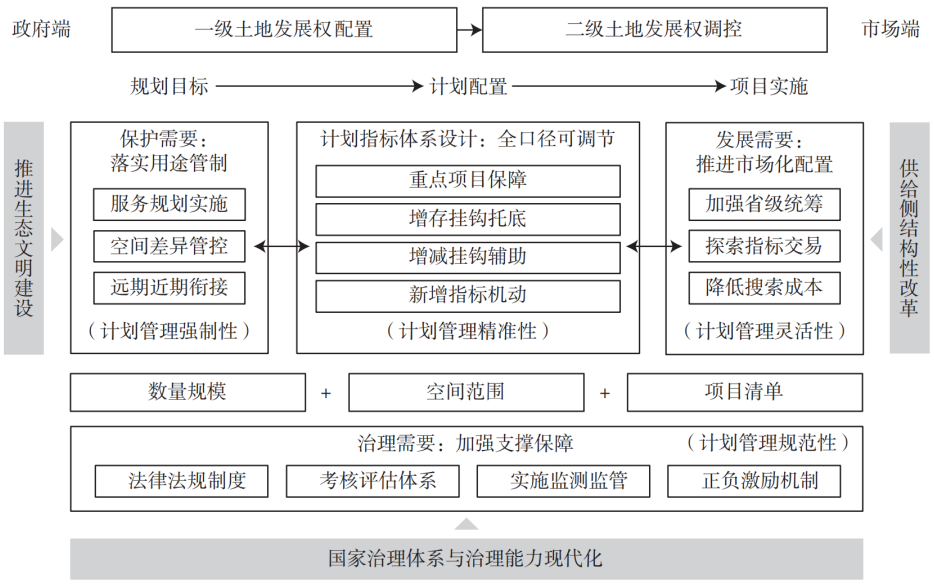
Figure 5 La relation entre les plans d’aménagement du territoire et les droits de développement foncier à deux niveaux avant et après la réforme




（1）改革前　　（2）改革后

图 6 土地利用计划管理优化框架

Figure 6 Cadre d’optimisation de la gestion des plans d’affectation des sols



**Références**

[1]林坚,武婷,张叶笑,等.统一国土空间用途管制制度的思考[J].自然资源学报,2019,34(10):2200-2208.
[2]国家土地管理局土地利用规划司.土地利用计划管理资料选编[M].北京:法制出版社,1989.
[3]官卫华,江璇,杨梦丽.国土空间规划视角下农用地用途管制方法:以南京市为例[J].城市规划学刊,2023(1):96-103.
[4]张京祥,夏天慈.治理现代化目标下国家空间规划体系的变迁与重构[J].自然资源学报,2019,34(10):2040-2050.
[5]林坚,赵冰,刘诗毅.土地管理制度视角下现代中国城乡土地利用的规划演进[J].国际城市规划,2019,34(4):23-30.
[6]黄征学,潘彪,滕飞,等.深入推进土地利用年度计划管理改革的建议[J].土地经济研究,2021(1):1-23.
[7]王博,吕沛璐,冯淑怡.中国建设用地一级配置管理制度失灵的理论解析与对策探讨[J].南京农业大学学报(社会科学版),2019,19(5):108-117.
[8]于海涛,林坚,彭震伟,等.“健全国土空间用途管制制度”学术笔谈[J].城市规划学刊,2023(5):1-11.
[9]成立,魏凌.改革土地计划管理方式的原因和影响:中央经济工作会议解读[J].中国房地产,2020(4):39-40.
[10]林坚,许超诣.土地发展权、空间管制与规划协同[J].城市规划,2014,38(1):26-34.
[11]田莉,夏菁.土地发展权与国土空间规划：治理逻辑、政策工具与实践应用[J].城市规划学刊,2021(6):12-19.
[12]代兵,王克强,陈立俊.省级土地利用年度计划执行考核监管制度深化研究[J].中国土地科学,2011,25(7):3-8.
[13]曲波.中国城市化和市场化进程中的土地计划管理研究[M].北京:经济管理出版社,2011.
[14]申明锐,杨帆,唐爽,等.项目全流程视角下土地供给的内在逻辑与调控策略[J].城市规划学刊,2022(5):51-58.
[15]杨鑫,范宇,赵勇,等.建设用地指标配置方式创新探讨:基于南京、淮安两市的实践[J].中国国土资源经济,2016,29(12):23-27.
[16]姜海,李成瑞,王博,等.土地利用计划管理绩效分析与制度改进[J].南京农业大学学报(社会科学版),2014,14(2):73-79.
[17]刘松雪,林坚,杨凌.国土空间规划下的土地利用年度计划管理思考[J].中国土地,2022(6):28-30.
[18]林坚,乔治洋,叶子君.城市开发边界的“划”与“用”:我国 14 个大城市开发边界划定试点进展分析与思考[J].城市规划学刊,2017(2):37-43..
[19]蔡继明,刘梦醒,熊柴.论我国土地资源配置转型:从计划管理到市场决定[J].经济发展研究,2022(1):37-51.
[20]许伟,范华,卢方方.超大城市土地利用计划执行监测方法研究:以上海市为例[J].上海国土资源,2023,44(4):123-130.