

Commercialisation des terrains de construction commerciale appartenant à des collectivités rurales : orientation des politiques, dilemmes de pratique et mesures de planification

LI Zhuoxin, TANG Weicheng, PENG Zhenwei, GAO Jing

Résumé: La commercialisation des terrains de construction commerciale appartenant à des collectivités est une réforme historique visant à rétablir et à autonomiser les droits fonciers collectifs et à promouvoir l'intégration des marchés des terrains urbains et ruraux. Toutefois, au fur et à mesure que la réforme s'approfondit, le modèle d'entrée sur le marché soutenu par l'approvisionnement en terres au point pose des problèmes d'adaptation au développement du territoire rural et à la planification de la formulation et de la mise en œuvre. Elle a également engendré trois formes d'échecs de planification et de logique : l'inadéquation des échelles, l'inadéquation des limites et une coordination dynamique insuffisante. Dans le contexte de la réforme du système foncier chinois et de la reconstruction du système d'aménagement du territoire, le présent document propose l'unité couplée site-zone comme concept de base d'aménagement et objet intermédiaire de gouvernance. Il élabore en outre un système de stratégie de planification qui traduit la conformité des parcelles en une coordination du réseau et précise une voie opérationnelle à trois niveaux au niveau des comtés, des cantons et des projets. L'objectif est de fournir des orientations théoriques et pratiques pour la commercialisation ordonnée des terrains de construction commerciale appartenant à des collectivités, l'attribution des facteurs citadins-ruraux et l'amélioration du système chinois des droits fonciers.

Mots-clés: commercialisation de terrains de construction commerciale appartenant à des collectivités; approvisionnement en terres au point; échec de la planification; unité couplée site-zone; mécanisme de planification

La double structure urban-rurale de la Chine, qui existe depuis longtemps, a entraîné une inadéquation des ressources foncières, un développement urbain-rural déséquilibré et des dommages aux droits et intérêts des agriculteurs au niveau micro [1]. Conformément aux exigences d'une urbanisation de qualité et d'une modernisation de l'agriculture et des zones rurales, il est essentiel de briser les pouvoirs inégaux découlant de la propriété foncière et de libérer les multiples valeurs des terres rurales pour la revitalisation rurale [2-4]. Depuis la troisième session plénière de 2013 du 18^e Comité central du CPC a proposé d'autoriser le transfert, la location et la contribution de terrains de construction commerciale appartenant à des collectivités rurales dans des conditions de planification et de contrôle de l'utilisation, ces terrains sont devenus un domaine clé des trois réformes foncières rurales. Les politiques pilotes ultérieures de 2022 et de 2023 ont mis l'accent sur l'approfondissement des essais d'une manière prudente et contrôlable, reflétant les problèmes non résolus dans la pratique antérieure (fig. 1).

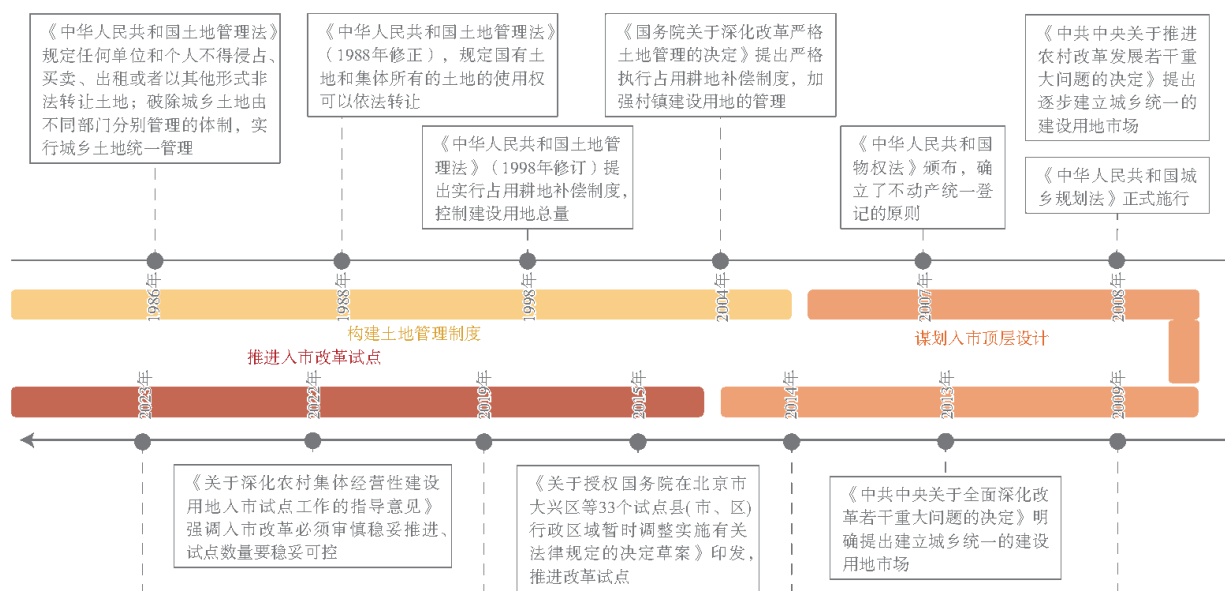


Fig. 1 Calendrier d'évolution des politiques de commercialisation des terrains de construction commerciale appartenant à des collectivités.

Parmi les facteurs à l'origine de ces problèmes, la planification joue un rôle crucial en tant que lien entre l'offre institutionnelle et la pratique spatiale. D'une part, la commercialisation des facteurs fonciers exige la planification de la coordination de l'utilisation des terres entre zones urbaines et rurales, de la construction et du développement, et de la revitalisation des villages. D'autre part, les procédures de transaction et les méthodes opérationnelles de commercialisation des terrains de construction commerciale appartenant à des collectivités demeurent insuffisamment claires, et la planification, condition préalable à l'effet juridique, a une incidence directe sur la mise en œuvre de la réforme. Le présent document reconstitue donc le concept de planification autour de l'unité couplée site-zone et propose des stratégies de planification et des voies de mise en œuvre qui appuient la circulation des facteurs urbains-ruraux et la revitalisation rurale.

1 Défis de planification dans la transformation du système terrestre chinois

1.1 Processus national de réforme de l'entrée sur le marché

Au cours de la période de planification économique, le système de double terre en milieu urbain et rural s'est progressivement formé et s'est stabilisé, devenant une base institutionnelle importante pour l'accumulation de capital industriel et le rattrapage du développement. Depuis la réforme et l'ouverture, le développement socio-économique et les changements de dotation en ressources foncières ont progressivement rompu la séparation rigide entre zones urbaines et rurales, et les exigences politiques en matière d'efficacité, d'équité, d'équilibre entre les villes et les villages, d'intérêt public et d'intérêt individuel ont augmenté [5]. Le système foncier collectif et sa réforme de l'entrée sur le marché ont attiré une grande attention et sont considérés comme un important point de croissance marginale pour approfondir la réforme du système foncier rural [6]. L'évolution des politiques peut être divisée en trois étapes : construire le système de gestion des terres, planifier la conception de l'entrée sur le marché au premier niveau et faire progresser la réforme pilote de l'entrée sur le marché.

1.2 Développement rural et incidences de la commercialisation des terres rurales sur la planification

La commercialisation des terrains de construction commerciaux appartenant à des collectivités a considérablement modifié la structure de l'offre foncière et le mécanisme de participation au marché, et a modifié les voies de développement rural et la logique interne. En construisant un marché unifié des terrains urbains et ruraux, il active le stock de terres rurales et donne aux collectifs villageois et aux agriculteurs la possibilité de participer à l'appréciation de la valeur foncière [7-11]. Il offre également un espace institutionnel aux industries rurales, au tourisme culturel, à la logistique et aux services publics. Toutefois, la commercialisation peut également intensifier la fragmentation spatiale, la demande spéculative de terres et les conflits entre développement et protection si la planification ne fournit pas d'orientation intégrée.

2 Les dilemmes pratiques des projets typiques d'entrée sur le marché: le cas de Shanghai Flower Garden

Le projet de Shanghai Flower Garden, situé dans la ville de Zhujing, dans le district de Jinshan, est un cas typique de terrains de construction commerciale appartenant à des collectivités qui entrent sur le marché grâce à l'approvisionnement en terres en points. Le projet est fortement axé sur le tourisme rural et le paysage écologique, mais son fonctionnement est limité par l'accessibilité au trafic, les installations villageoises environnantes, les indicateurs d'utilisation des terres et la demande dynamique de développement (figure 2).

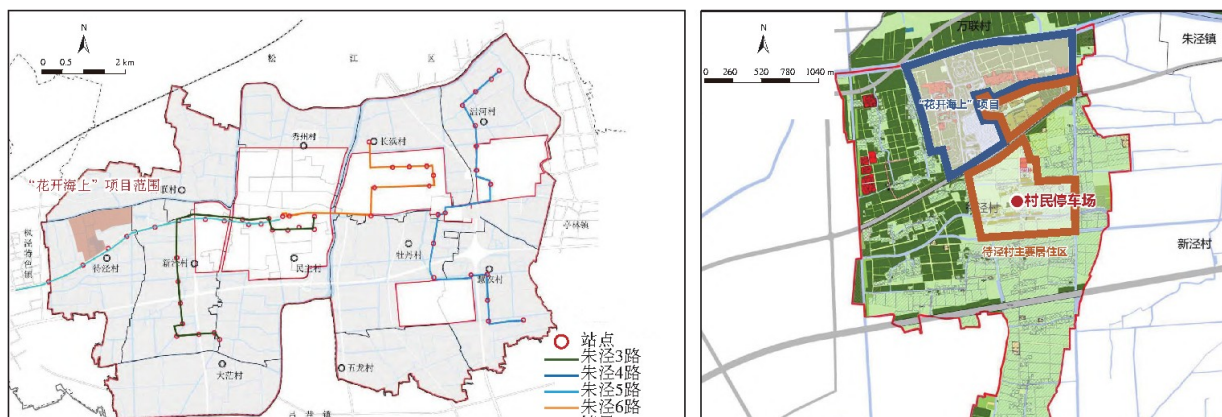


Fig. 2 Conditions de circulation de Shanghai Flower Garden.

2.1 L'organisation spatiale a des difficultés à réaliser l'intégration fonctionnelle organique

Le projet est intégré dans une zone rurale où le tourisme, l'agriculture, le paysage écologique, les transports en commun et la vie villageoise sont liés. Les approches actuelles de planification et d'approvisionnement en terres ont tendance à se concentrer sur la parcelle de projet elle-même, tandis que des fonctions d'appui telles que le stationnement, la fonction publique, la circulation lente, les loisirs écologiques et les services commerciaux de village sont distribuées au-delà de la parcelle. Par conséquent, le projet a de la difficulté à réaliser l'intégration fonctionnelle par un seul point d'approvisionnement en terres.

2.2 La configuration de l'utilisation des sols est en conflit avec la tendance au développement complexe

L'approvisionnement en terres à partir de points est souvent utilisé pour introduire la construction progressive à petite échelle dans les zones rurales, mais les projets ruraux contemporains exigent généralement des fonctions composées. Dans l'affaire Shanghai Flower Garden, le tourisme culturel, l'agriculture, l'écologie, le stationnement, le commerce et les services publics doivent être combinés. Un aménagement rigide de l'utilisation des sols et des indicateurs séparés ne peuvent pas répondre pleinement à ces fonctions complexes, ce qui entraîne un décalage entre le contrôle de la planification et le fonctionnement réel.

2.3 La configuration des installations ne peut s'adapter à la demande opérationnelle

Les installations existantes sont généralement réparties selon les normes de production et de vie des villages. Ils sont souvent insuffisants pour les sommets touristiques, les déplacements autoroutiers, les services de navette et l'exploitation des projets. Les installations supplémentaires ne peuvent généralement être ajoutées qu'en petites quantités ou par la suite, ce qui entraîne une échelle insuffisante et une faible efficacité opérationnelle. Les embouteillages, les pénuries de stationnement et la faiblesse de l'accessibilité des transports publics affectent à la fois l'expérience des visiteurs et la vie locale.

2.4 Les indicateurs de planification sont déconnectés de la demande de développement dynamique

Les acteurs du marché entreprennent des projets avec des modèles d'affaires itératifs et des calendriers flexibles, tandis que les indicateurs de planification rurale existants sont statiques et appliquent généralement la logique du transport foncier public [19]. Ils mettent l'accent sur le rapport des parcelles, la densité des bâtiments et d'autres contrôles fixes, tandis que les projets d'entrée sur le marché en milieu rural nécessitent des ajustements à petite échelle, échelonnés et répartis. Lorsque les indicateurs sont rigides et ne peuvent être coordonnés de façon dynamique, les projets peuvent être retardés, l'efficacité spatiale peut diminuer et les avantages de l'offre ponctuelle peuvent être affaiblis.

3 Échec et reconstruction de la logique de compilation de la planification dans la pratique de l'entrée sur le marché

3.1 L'approvisionnement en terres au point comme modèle important pour les terrains de construction commerciaux appartenant à des collectivités qui entrent sur le marché

En tant que nouveau modèle d'approvisionnement en terres, l'offre de terres ponctuelles est proposée principalement en raison du fait que l'approvisionnement traditionnel en terres contiguës ne convient pas au développement rural dispersé en dehors des limites du développement urbain. Il combine la forme du terrain, les bâtiments et la surface du sol pour organiser les terrains de construction dans les points et les rapports et fournit des terrains selon le principe de la construction autant que nécessaire, du transfert autant que nécessaire et de l'acquisition autant que nécessaire [20]. Dans la pratique, les projets utilisant des approvisionnements ponctuels présentent souvent plusieurs caractéristiques : la disposition est fortement liée aux éléments paysagers et écologiques; les fonctions sont composées et se chevauchent au sein d'un même projet; l'exploitation dépend des réseaux de transport externe et de services publics; et la mise en œuvre est progressive et dynamique.

3.2 Défauts de compilation de la planification dans le cadre de l'approvisionnement en terres au point

3.2.1 Échelle d'inadéquation des objets de planification

L'aménagement traditionnel du village prend souvent le village administratif ou l'unité de village comme objet de base. Toutefois, l'approvisionnement en terres au moyen de points d'accès fonctionne à l'échelle des sites dispersés et des réseaux fonctionnels. Un projet peut dépendre de corridors écologiques, de nœuds de transport, d'installations de service et d'itinéraires touristiques qui dépassent la limite de la parcelle ou du village. Si la planification traite encore la parcelle comme le seul objet, elle ne peut coordonner les relations spatiales plus larges nécessaires à l'exploitation du projet.

3.2.2 Désalignement des limites des unités

Les limites administratives, les limites de la propriété foncière, les limites des unités de planification et les limites de l'exploitation des projets sont souvent incompatibles. Un projet peut traverser des villages, des groupes de propriété, des unités écologiques ou des zones de services de transport. Si la planification demeure liée aux

limites administratives, elle ne peut pas répartir efficacement les indicateurs de construction, l'infrastructure, les ressources paysagères et les services publics dans l'ensemble du secteur fonctionnel réel.

3.2.3 Coordination dynamique insuffisante

Les industries rurales et les projets de tourisme culturel sont très incertains et évoluent rapidement. La planification actuelle est généralement préparée et approuvée comme un document fixe, tandis que l'exploitation du projet nécessite un développement échelonné, un ajustement itératif de la fonction et une fourniture souple d'infrastructures. Sans mécanismes de coordination dynamiques, la planification ne peut pas répondre aux changements du marché et aux réactions de mise en oeuvre.

3.3 Reconstruction conceptuelle: de l'unité de village à l'unité couplée site-zone

Pour remédier à ces défaillances, le présent document propose l'unité couplée site-zone. Le site fait référence à la parcelle ou au point d'entrée du marché, tandis que la zone se réfère à la zone fonctionnelle environnante qui appuie l'exploitation du projet, y compris le trafic, les installations, l'espace écologique, les services villageois et les liaisons industrielles. L'unité couplée site-zone est un objet de gouvernance intermédiaire entre la parcelle de projet et le territoire du village ou du canton. Elle permet de passer de la conformité des parcelles à la coordination du réseau et de relier l'approvisionnement en terres dispersées à l'organisation fonctionnelle contiguë [22-23].

4 Réponses en matière d'aménagement du territoire pour le couplage site-zone

4.1 Système stratégique : voies de réponse adaptées à la planification

4.1.1 Intégration spatiale

L'intégration spatiale signifie relier le site d'entrée du marché dispersé avec les espaces écologiques, de transport, d'installation et industriels environnants. La planification devrait déterminer la zone fonctionnelle nécessaire à l'exploitation du projet et coordonner la circulation lente, le stationnement, le service public, le paysage, la production agricole et la vie des villages dans cette zone.

4.1.2 Optimisation de l'unité

L'optimisation de l'unité consiste à ajuster les limites de l'unité de planification en fonction de l'exploitation du projet et de la fonction spatiale. L'unité couplée site-zone ne devrait pas être mécaniquement égale au village administratif, à la limite de propriété ou à une seule parcelle. Elle devrait être délimitée en fonction des liens fonctionnels, des besoins opérationnels, des contraintes écologiques et de la portée des services d'infrastructure.

4.1.3 Coordination dynamique

La coordination dynamique exige la planification des mécanismes de réserve pour la mise en oeuvre progressive, l'ajustement des indicateurs, la modernisation des installations et la rétroaction des projets. La planification devrait combiner un contrôle de fond et une orientation souple, permettant aux projets d'entrée sur le marché rural d'évoluer sans affaiblir la protection écologique ou les garanties d'intérêt public.

4.2 Mécanisme opérationnel : planification de l'intégration et organisation spatiale

4.2.1 Niveau du comté

Au niveau des comtés, l'aménagement du territoire devrait identifier les zones et les types de projets appropriés pour les terrains de construction commerciale appartenant à des collectivités qui entrent sur le marché. Il devrait coordonner les indicateurs des terrains de construction, les exigences en matière de protection

écologique, l'orientation industrielle et la capacité de service public, et clarifier la configuration générale des projets d'entrée sur le marché et des réseaux d'appui.

4.2.2 Niveau cantonal

Au niveau des cantons, la planification devrait raffiner les unités couplées au site, les relier à l'aménagement du village et à l'aménagement du territoire des cantons, et coordonner les installations publiques, l'organisation des transports, les corridors écologiques et les espaces industriels. Le canton est l'échelle clé pour traduire la configuration stratégique en réseaux fonctionnels.

4.2.3 Niveau du projet

Au niveau du projet, la planification devrait préciser la parcelle d'entrée sur le marché, l'échelle du bâtiment, l'utilisation autorisée, la configuration des installations, l'organisation du trafic, le contrôle du paysage et les exigences de mise en oeuvre progressive. Il devrait également préciser comment les revenus des projets, les installations publiques et les intérêts collectifs des villages sont liés, de sorte que le projet puisse fonctionner efficacement et soutenir les intérêts publics ruraux.

4.3 Appui à la mise en œuvre

La mise en oeuvre exige une coordination entre la planification, l'approvisionnement en terres, l'approbation et l'exploitation. Il est nécessaire d'améliorer les politiques d'appui à l'approvisionnement en terres à points, de mettre en place des mécanismes de gestion dynamique des indicateurs et de coordination transfrontalière, et de renforcer le lien entre les permis de planification, les contrats fonciers et l'exploitation des projets. Le suivi et l'évaluation devraient être utilisés pour ajuster les unités couplées au site et les exigences de mise en oeuvre, en veillant à ce que la réforme de l'entrée sur le marché favorise l'écoulement des facteurs urbains et ruraux, l'intégration spatiale et la revitalisation rurale.

5 Conclusion

La commercialisation des terrains de construction commerciale appartenant à des collectivités rurales constitue une réforme importante pour améliorer le système chinois des droits fonciers et promouvoir l'intégration urbaine et rurale. Pourtant, l'approvisionnement en terres ponctuelles a révélé des défaillances dans la planification de l'échelle des objets, des limites des unités et de la coordination dynamique. L'unité couplée site-zone proposée dans le présent document fournit un objet de gouvernance intermédiaire qui relie les parcelles de projet aux zones fonctionnelles environnantes. Grâce à l'intégration spatiale, à l'optimisation des unités et à la coordination dynamique, ainsi qu'à un cheminement opérationnel entre les comtés, les villes et les projets, la planification peut passer de la mise en conformité des parcelles à la coordination des réseaux et jouer un rôle important dans la promotion de la circulation des facteurs urbains et ruraux et dans le dépassement du double paradigme urbain et rural.

Annexe

- 1 Ville de Zhujing Gouvernement populaire du district de Jinshan, Shanghai. Planification de l'unité de banlieue (village) de la ville de Zhujing, district de Jinshan, Shanghai (2017-2035), 2020.
- 2 Ville de Zhujing Gouvernement populaire du district de Jinshan, Shanghai. Aménagement spécial des terrains locaux dans le village de Daijing, le village de Mudan et le village de Wanlian, sous la planification du village de Zhujing, district de Jinshan, Shanghai, 2023.

Références

- [1] Liu Shouying, Xiong Xuefeng. Dual land system and dual-track urbanization [J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 31-40.
- [2] Long H, Qu Y. Land use transitions and land management: a mutual feedback perspective [J]. Land Use Policy, 2018(74): 111-120.
- [3] Yan Yaqi. The challenge of empowerment: implementation of territorial spatial use regulation under the marketization of collective-owned commercial construction land in Beijing [J]. Urban Planning Forum, 2024(4): 98-104.
- [4] Chen Kunqiu, Long Hualou, Ma Li, et al. Rural land institutional reform and rural revitalization [J]. Progress in Geography, 2019, 38(9): 1424-1434.
- [5] Cheng Shulan, Li Shuang. Historical logic of the formation and evolution of rural collective land institutions in New China and related issues [J]. China Rural Survey, 2022(3): 19-31.
- [6] Chen Ming. Reform of rural collective construction land institutions: overall review and long-term prospects [J]. Academic Monthly, 2025, 57(6): 51-63.
- [7] Kong Xiangzhi, Zhou Zhen. Reform process, basic experience and deepening path of market-oriented allocation of rural factors in China [J]. Reform, 2020(7): 27-38.
- [8] Ding Yinhui, Long Kaisheng. How the marketization of collective-owned commercial construction land supports rural cultural-tourism industry development [J]. China Land Science, 2025, 39(10): 45-53.
- [9] Zhu J, Ke X, He L. How collectively owned operating construction land marketization affects rural industrial convergence: empirical evidence from a rural land institutional reform in China [J]. Land Use Policy, 2025, 157: 107662.
- [10] Liu Wenzhong, Gou Xiaokun, Wang Zhen. Research on policy and legal support for marketization of rural collective-owned commercial construction land in China [J]. Journal of Beijing Union University (Humanities and Social Sciences), 2023, 21(5): 82-97.
- [11] Qu Chengle, Ren Dapeng. On the impact of collective-owned commercial construction land marketization on rural development [J]. China Land Science, 2018, 32(7): 36-41.
- [12] Ruan Zhijie, Zhang Jian. Interest game and coordination strategy for off-site adjustment and marketization of collective-owned commercial construction land [J]. Development of Small Cities and Towns, 2025, 43(4): 98-102.
- [13] Shen D, Zhou X, Xie S, et al. Paths and mechanisms of rural transformation promoted by rural collectively owned commercial construction land marketization in China [J]. Land, 2024, 13(4): 416.
- [14] Ge Dazhuan, Lu Yuqi, Sun Pan. Rural spatial governance and rural revitalization strategy [J]. Acta Geographica Sinica, 2022, 77(4): 777-794.
- [15] He Linbo, Deng Jieqiong. Institutional interpretation of collective-owned commercial construction land marketization: same land and same rights, or allocation of rights and responsibilities? [J/OL]. Natural Resource Economics of China, 1-13. (2025-03-26) [2025-09-24]. <https://doi.org/10.19676/j.cnki.1672-6995.001187>.
- [16] Healey P. Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times [M]. Abingdon and New York: Routledge, 2007.
- [17] Wang Wenbin, Wei Pengfei. Implementation dilemma and breakthrough strategies for urban-rural integration development policy: based on a structure-process-context framework [J]. Journal of Management, 2025, 38(2): 45-54.
- [18] Qiao Weifeng, Li Chen, Dai Lingling, et al. Progress and prospects of research on the coupling between rural multifunctional evolution and land-use transformation [J]. Geographical Research, 2024, 43(6): 1556-1571.
- [19] Sun Ying, Zhang Shangwu. Governance issues in rural planning in China: connotation, review and prospects [J]. Urban Planning Forum, 2024(1): 46-53.

[20] Sichuan Provincial Department of Natural Resources. Notice on issuing guiding opinions on standardizing point-based land use to promote rural revitalization (trial) [J]. Gazette of the People's Government of Sichuan Province, 2019(13): 28-30.

[21] Zhang Xue, An Jiwen. Local practice problems of point-based land supply under the rural revitalization strategy [J]. Natural Resources Information, 2023(5): 60-64.

[22] Li Heping, Lai Wentao, Xiao Wenbin, et al. Contiguous rural planning: practical orientation, theoretical logic and pathway method based on a function-network perspective [J]. Urban Planning Forum, 2023(3): 47-55.

[23] Geng Huizhi, Li Kaiming. Territorial spatial control strategies for rural areas under the territorial spatial planning system: experience from Shanghai [J]. Urban Planning Forum, 2020(4): 58-66.

Traduction assistée par IA