

Réforme de la planification et réponse disciplinaire orientées vers le développement intensif : pratiques de transformation de la gouvernance spatiale dans la mégapole de Guangzhou

Auteurs

DENG Maoying

Résumé

Dans la nouvelle période, les mégapoles doivent suivre une trajectoire de développement intensif orientée vers la qualité, remodeler la logique de gouvernance par la réforme de la planification et faire émerger de nouveaux moteurs et avantages de développement. À partir du processus d'urbanisation de Guangzhou et de ses pratiques de réforme de la planification, cet article retrace l'évolution de la planification urbaine, passée d'un modèle planifié, puis orienté vers la croissance et l'expansion, à un modèle centré sur la gouvernance. Il analyse les relations d'adaptation entre les missions de planification, les fonctions institutionnelles, la demande en compétences et l'évolution disciplinaire. Sur cette base, il propose un cadre de transformation de la gouvernance spatiale à l'ère du développement intensif, structuré autour de trois orientations : mise en œuvre, intégration et marché. En s'appuyant sur les pratiques récentes de Guangzhou, l'article examine le passage de la bonne élaboration des plans à leur bon usage, de la gestion séquentielle à la gouvernance intégrée, et du contrôle gouvernemental à l'allocation par le marché. Il soutient que la planification devrait jouer le rôle de « chef d'orchestre » dans l'allocation marchande des facteurs, afin de repérer avec précision et d'exploiter efficacement la valeur spatiale. Du point de vue des gestionnaires et des utilisateurs de la planification, l'article avance enfin que la discipline doit se transformer en un système de connaissances opérationnel, interdisciplinaire et inclusif, et former des professionnels composites capables de comprendre l'espace, l'industrie, les finances, l'exploitation urbaine et les politiques publiques, pour soutenir le développement urbain de haute qualité.

Mots-clés

développement intensif ; mégapole ; transformation de la gouvernance spatiale ; planification territoriale et spatiale ; développement disciplinaire

Introduction

La Conférence centrale sur le travail urbain de 2025 a souligné que le développement urbain chinois était passé d'une expansion incrémentale de grande ampleur à une étape accordant une importance équivalente à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du stock existant. La construction d'une ville populaire moderne par le développement intensif est ainsi devenue une tâche centrale de la transformation urbaine actuelle [1]. Les travaux existants interprètent le développement urbain intensif à partir de plusieurs dimensions : croissance spatiale compacte et efficiente [2-3], orientation vers l'humain [4-5], optimisation de la structure spatiale et montée en qualité de la gouvernance [6-7], ainsi que passage de l'expansion incrémentale à la qualité et à l'efficacité, de la construction physique à la fabrique urbaine coordonnée, et d'une croissance d'échelle consommatrice de ressources à un développement porté par la qualité, l'innovation et le bien-être lié à la mobilité [8-9].

Ces débats indiquent que le développement intensif implique quatre grands déplacements. Premièrement, la valeur se déplace de « l'investissement dans le foncier » vers « l'investissement dans

les personnes » [5]. Deuxièmement, la logique spatiale passe de l'expansion incrémentale à l'amélioration intensive de la qualité [6]. Troisièmement, la pensée de gouvernance quitte la logique de développement et de construction à court terme pour une logique d'exploitation et de gouvernance à long terme [7-8]. Quatrièmement, le modèle de croissance passe de « la terre contre la croissance » à « l'innovation contre la valeur », les innovations marchandes et sociales devenant des sources importantes de vitalité urbaine [9-11]. Dans ce contexte, la planification doit dépasser son rôle traditionnel d'outil d'expansion spatiale incrémentale pour devenir un instrument de gouvernance permettant d'améliorer la qualité, de coordonner les intérêts et d'assurer l'exploitation durable de la ville.

Les recherches sur les réponses de la planification au développement intensif et de haute qualité ont abordé la reconstruction de la logique de planification [12-15], l'innovation technique [16-17], la construction systémique [18-19], l'évolution institutionnelle [20] et les percées dans les voies de mise en œuvre [11,21]. Toutefois, peu de travaux examinent ces questions depuis la position des gestionnaires de la planification et de ses usagers quotidiens. Les systèmes de mise en œuvre, l'intégration de la planification avec les politiques foncières et la réponse aux acteurs du marché restent insuffisamment théorisés. La boucle de rétroaction entre théorie, pratique et renouvellement disciplinaire demeure également faible. Guangzhou constitue un cas particulièrement précieux. C'est la seule ville pilote au niveau municipal pour la réforme de la planification territoriale et spatiale en Chine, et elle affronte les pressions typiques d'une mégapole desservant environ 24 millions de personnes. En octobre 2025, Guangzhou a adopté le premier règlement local de planification territoriale et spatiale parmi les mégapoles chinoises, offrant un modèle local pour la réforme de la gouvernance spatiale à l'échelle nationale. À partir de la transition de la gestion de la planification à Guangzhou, cet article élabore un cadre de gouvernance spatiale et un système de connaissances disciplinaires adaptés au développement intensif des mégapoles chinoises.

1 Évolution des missions de planification urbaine et des fonctions institutionnelles à Guangzhou depuis la fondation de la République populaire de Chine

Depuis la fondation de la République populaire de Chine, le centre de gravité du travail de planification à Guangzhou a évolué de façon dynamique avec les besoins de l'urbanisation. Les missions de planification sont passées de l'exécution du plan économique national au soutien de la croissance économique et de l'équilibre régional, puis à la recherche actuelle d'une protection de haut niveau et d'un développement de haute qualité. Les fonctions de planification ont, en conséquence, traversé plusieurs modes : planification planifiée au service de la production industrielle, planification orientée vers la croissance au service de l'expansion spatiale, puis planification extensive soutenant l'urbanisation rapide [22-23]. Au stade du développement intensif, le travail de planification de Guangzhou se transforme en planification orientée vers la gouvernance. Le centre de la gestion se déplace de l'élaboration des plans vers leur mise en œuvre, la gestion urbaine et l'exploitation de la ville. Cette transformation montre que le foyer de la gouvernance par la planification a toujours répondu au développement socio-économique et aux besoins de l'urbanisation, tandis que l'intégration interdisciplinaire et la formation de compétences multi-domaines deviennent de plus en plus importantes.

1.1 1949-1977 : une planification planifiée au service de la production industrielle

Depuis les premières années de la République populaire jusqu'à la veille de la réforme et de l'ouverture, la tâche principale du développement urbain était de mettre en œuvre le plan économique national, de servir l'industrialisation, de rétablir le fonctionnement normal de la ville et de construire des villes productives. Guangzhou a successivement élaboré treize versions de son plan directeur urbain. Ces plans peuvent être compris comme des prolongements du plan économique national : ils se concentraient sur la répartition des terrains industriels et les grandes infrastructures, organisaient quatre grands secteurs industriels en périphérie, amélioraient les infrastructures de transport autour du port et favorisaient le développement le long des cours d'eau. La planification de cette période présentait donc clairement une fonction de service à la production [22].

Les fonctions institutionnelles étaient dominées par la gestion des projets de construction, selon un modèle de planification planifiée aligné sur la production industrielle. En 1953, les fonctions de planification relevaient du groupe de planification du Comité de construction urbaine ; en 1958 fut créé un comité distinct de planification et de construction ; en 1977, Guangzhou mit en place un Bureau de la planification urbaine indépendant. Les responsabilités se concentrèrent progressivement sur la planification urbaine, la gestion de la construction d'investissement et les levés, avec un accent sur l'implantation des projets industriels et les infrastructures municipales de base. Comme le travail de planification portait surtout sur la construction d'ingénierie et le choix des sites, les premiers effectifs du bureau municipal de planification étaient très majoritairement formés en ingénierie, à près de 80 %, tandis que la gestion et le droit ne représentaient ensemble qu'environ 4 %. La discipline de la planification reposait alors principalement sur l'architecture et l'ingénierie, avec un corpus centré sur la planification et la construction urbaines ; elle relevait donc d'une profession typiquement technique.

1.2 1978-2000 : une planification orientée vers la croissance au service de l'expansion spatiale

Après la réforme et l'ouverture, le développement urbain s'est recentré sur la construction économique, tandis que la population et la surface bâtie augmentaient rapidement. La planification de Guangzhou durant cette période visait à guider l'expansion spatiale et à servir la construction urbaine. La ville a élaboré son premier plan directeur approuvé par le Conseil des affaires d'État, couvrant la période 1984-2000, ainsi que le premier plan stratégique chinois en 2000. Ces documents proposaient la stratégie « s'étendre vers le sud, optimiser le nord, avancer vers l'est et relier l'ouest », posant les bases d'une structure spatiale polycentrique et réticulaire et faisant évoluer la forme urbaine de l'image « mont Baiyun et rivière des Perles » vers une configuration plus large associant « montagne, ville, champs et mer ». De 1984 à 2000, la population permanente de Guangzhou a augmenté de plus de 100 000 personnes par an, et la surface bâtie s'est accrue d'environ 6 km² par an.²

La gestion de la planification est devenue progressivement plus normalisée et plus intégrée, couvrant le développement socio-économique, la construction urbaine et rurale et la gestion des ressources foncières. Il s'agissait d'une planification orientée vers la croissance, au service de l'expansion spatiale. Avec la création de l'Administration nationale des terres, puis du ministère des Terres et des Ressources, Guangzhou a créé en 1986 un Bureau municipal des terres sur la base du Bureau de la planification, intégrant progressivement les fonctions de gestion immobilière et minière afin d'assurer le contrôle et l'offre de ressources foncières. En 1992, le Bureau municipal des terres et l'administration du logement ont travaillé dans un même dispositif, formant un modèle parallèle de gestion de la planification et du foncier. Le Bureau de la planification se concentrait sur l'élaboration et la gestion des plans, tandis que

le Bureau des terres se concentrait sur la planification foncière et l'administration de l'usage des sols. Dans la structure des compétences, l'ingénierie demeurait dominante, à près de 60 %, mais de nouveaux profils issus de la géographie, de l'économie, de la gestion et du droit furent introduits ; la gestion et le droit atteignirent environ 15 %. À cette étape, la planification urbaine devint relativement indépendante de l'architecture et de l'ingénierie, s'étendit vers le design, le logement et la protection du patrimoine, et commença à intégrer la gestion foncière, la géographie et l'économie.

1.3 2001-2018 : une planification extensive soutenant l'urbanisation rapide

Avec l'approfondissement de la réforme du partage fiscal et du système du logement, la Chine est entrée dans une phase d'urbanisation rapide, où l'expansion et l'amélioration qualitative devinrent des priorités conjointes pour la planification et la construction des grandes villes. De 2001 à 2018, la population permanente de Guangzhou a augmenté d'environ 500 000 personnes par an, et la surface bâtie d'environ 46 km² par an.² L'expansion continue a toutefois rendu les « maladies des grandes villes » de plus en plus visibles. Dans ce contexte, Guangzhou a ajouté une stratégie d'« ajustement interne » et s'est engagé dans une étape de développement de haute qualité caractérisée par une structure polycentrique en réseau.

Durant cette période, les fonctions de planification sont passées d'une couverture strictement urbaine à une couverture urbano-rurale, de la gestion d'un plan unique à l'intégration de la planification et de l'administration foncière, puis au contrôle complet des ressources naturelles sur l'ensemble du territoire. La ville a ainsi achevé une transition de la gestion procédurale vers une gestion en boucle fermée, couvrant tout le processus et affinée par secteurs. Les besoins en compétences se sont également étendus vers la planification rurale, l'« intégration de plusieurs plans » et les domaines connexes, renforçant la demande de connaissances sur l'agriculture, les campagnes, les paysans et la gestion foncière. En 2012, la part des professionnels issus des sciences, du droit et de la gestion dépassait 30 %. Sur le plan disciplinaire, la planification s'est concentrée sur la coordination régionale, la gestion spatiale de tout le territoire et l'intégration des plans, conduisant au développement de la planification urbaine et rurale comme discipline de premier niveau, centrée sur cette discipline tout en intégrant la géographie, la gestion, l'écologie et d'autres savoirs.

1.4 Depuis 2019 : une planification orientée vers la gouvernance pour un développement de haute qualité

Depuis le XIXe Congrès national du Parti communiste chinois, l'urbanisation chinoise est entrée dans une nouvelle phase de développement de haute qualité, et la croissance urbaine s'est déplacée de l'expansion incrémentale vers l'optimisation du stock et la montée en qualité intensive. De 2020 à 2024, la population permanente de Guangzhou n'a augmenté que d'environ 80 000 personnes par an.² Face à la recherche excessive de l'échelle, à la surconcentration des fonctions et à l'agglomération démographique excessive dans les mégapoles, Guangzhou a préparé son premier plan directeur coordonnant l'ensemble de l'espace territorial et tous les facteurs. Axé sur le contrôle strict des nouveaux terrains et l'optimisation de tout l'espace territorial, ce plan établit une structure de développement concentré articulée autour d'« une ceinture, un axe, trois noyaux et quatre pôles » et approfondit la gouvernance intégrée du territoire.

Les institutions de planification se sont aussi orientées vers l'intégration des plans et ont commencé à libérer les avantages de gouvernance en chaîne complète liés aux « deux unifications » dans l'administration des ressources naturelles. Le Bureau municipal de la planification et des ressources

naturelles de Guangzhou a déplacé son centre de travail de l'élaboration des plans vers leur mise en œuvre de haute qualité. En 2025, il a ajusté ses services internes et optimisé le rapport entre les services de préparation des plans et les services de gestion de la mise en œuvre de 6:4 à 4:6.3 Quatre services fonctionnels non fondés sur l'approbation - réforme, économie maritime, services industriels et intégration urbano-rurale - ont été créés afin de renforcer l'intégration des politiques, la préparation des projets et les services aux entreprises. Parallèlement, le bureau a encouragé la rotation des personnels entre les postes de planification et d'administration foncière afin de former des professionnels capables d'assurer une gouvernance de planification couvrant tout le territoire, tous les facteurs et tout le processus. Les profils d'ingénierie représentent désormais environ 40 %, tandis que les sciences, le droit et la gestion dépassent ensemble 40 %, et l'économie environ 5 %. Cet ajustement reflète la demande pressante d'une meilleure efficacité de gestion, de services économiques renforcés et d'une mise en œuvre plus favorable aux habitants et aux entreprises ; il confirme la transformation inévitable de la gouvernance territoriale et spatiale vers un modèle plus global et composite.

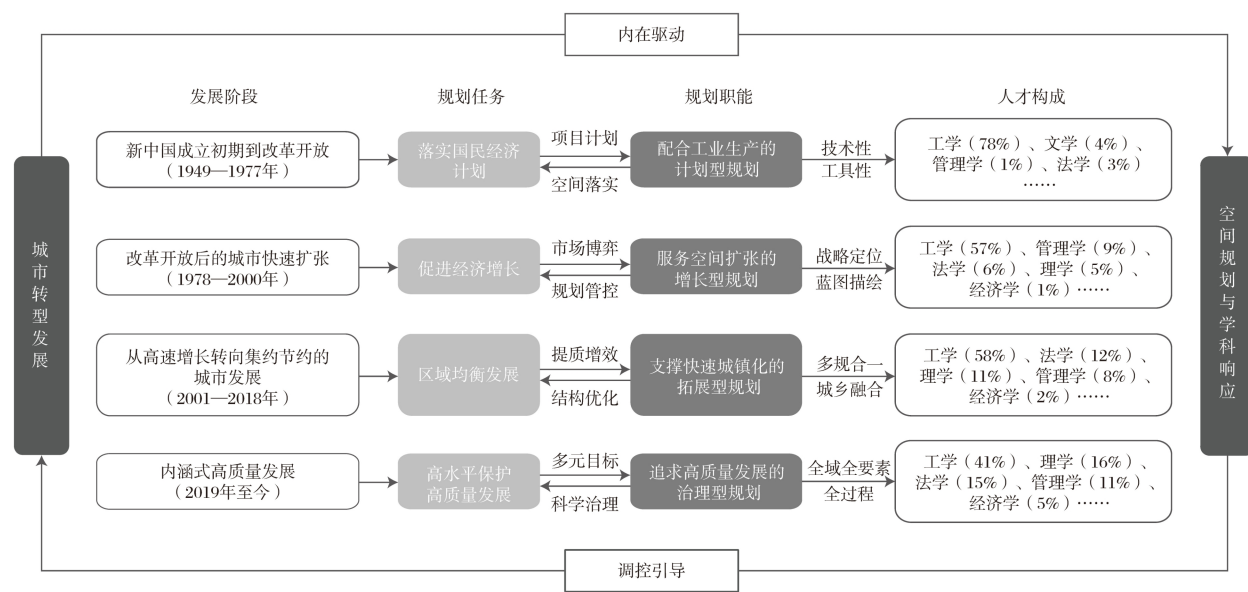


Figure 1. Évolution des missions de planification et des fonctions institutionnelles selon les étapes du développement urbain

À ce stade, la discipline de la planification accorde davantage d'attention à l'exploitation et à la gouvernance de l'ensemble des facteurs et de l'ensemble du processus. Certaines universités ont développé des programmes de planification territoriale et spatiale à partir de la planification urbaine et rurale, en y intégrant la gestion des ressources naturelles, l'agronomie, la foresterie, la topographie et la cartographie, les sciences marines et les technologies de l'information spatiale.

2 Cadre de transformation de la gouvernance spatiale à l'ère du développement intensif

Depuis la fondation de la République populaire de Chine, le développement urbain chinois a successivement traversé la construction de villes productives, la construction économique globale et l'expansion spatiale, puis une phase portée par l'urbanisation rapide où expansion et amélioration qualitative étaient poursuivies simultanément. Il entre désormais dans l'étape du développement intensif. Les moteurs du développement urbain ont profondément changé, entraînant des déplacements

d'ensemble dans la pensée de gouvernance, la logique spatiale, l'orientation des valeurs et les modèles de croissance.

La logique de la gouvernance spatiale doit s'adapter à cette nouvelle étape. Elle doit passer d'une croissance spatiale orientée par l'offre à une gouvernance et une exploitation orientées par la demande. À travers trois transformations - vers la mise en œuvre, vers l'intégration et vers le marché -, la planification peut soutenir plus précisément le développement socio-économique de haute qualité. Premièrement, l'orientation vers la mise en œuvre répond au passage de la logique d'aménagement à la logique d'exploitation : le centre de la planification doit se déplacer de l'élaboration des plans vers la gestion de leur mise en œuvre afin de soutenir l'exploitation urbaine durable. Deuxièmement, l'orientation vers l'intégration répond au passage de l'expansion incrémentale à l'amélioration intensive de la qualité : l'intégration approfondie entre planification et politiques foncières peut libérer le potentiel des facteurs de ressources et accroître la valeur spatiale. Troisièmement, l'orientation vers le marché répond au passage de « l'investissement dans le foncier » à « l'investissement dans les personnes » et de « la terre contre la croissance » à « l'innovation contre la valeur » : la planification doit s'adapter aux besoins changeants des entreprises et des habitants et améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources spatiales par une mise en correspondance fine de l'offre et de la demande.

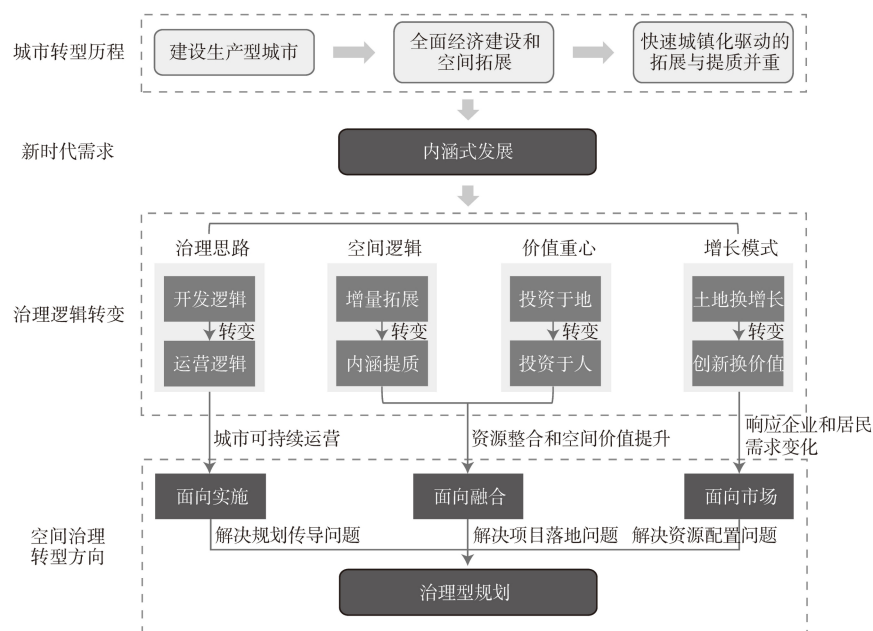


Figure 2. Cadre de transformation de la gouvernance spatiale urbaine à l'ère du développement intensif
Ces trois orientations permettent d'établir un cadre de planification orientée vers la gouvernance à l'ère du développement intensif. Son objectif pratique est de bien mettre en œuvre les plans, de bien coordonner les ressources et de bien relier les marchés, transformant ainsi la planification d'un outil technique en instrument de gouvernance et fournissant un cadre pour moderniser la gouvernance spatiale des mégapoles dans le contexte du développement intensif.

3 Pratiques de transformation de la gouvernance spatiale dans la mégapole de Guangzhou

Les mégapoles font communément face à une transmission insuffisante des plans, à une allocation inefficace des facteurs et à une correspondance incomplète entre l'offre et la demande. Sur la base du cadre des trois orientations, Guangzhou a engagé en premier une exploration empirique.

3.1 Orientation vers la mise en œuvre : de la bonne élaboration des plans à leur bon usage

À mesure que l'urbanisation entre dans ses phases intermédiaire et avancée, le centre de la gestion de la planification doit passer de l'élaboration de plans sous forme de « plans directeurs » à la mise en œuvre des plans et à l'exploitation urbaine, afin de répondre aux nouvelles exigences d'une gouvernance spatiale diversifiée et d'une optimisation des ressources. Pour garantir que les visions de planification soient transmises à chaque département, chaque projet et chaque parcelle, Guangzhou a construit un système de mise en œuvre et de transmission caractérisé par la connexion verticale, la coordination horizontale, l'exécution ordonnée, le retour précis et le fonctionnement en boucle fermée. Sous la conduite du plan directeur territorial et spatial, la ville optimise le mécanisme de transmission verticale entre plans directeurs et plans détaillés, renforce la coordination horizontale des plans spéciaux, coordonne les temporalités de la planification avec les plans quinquennaux et annuels, intègre le design urbain à l'ensemble du processus, renforce la fonction de retour du suivi, du diagnostic et de l'évaluation, et établit trois fondations : données spatio-temporelles, lois et politiques, normes techniques. Cette boucle fermée de préparation, mise en œuvre, évaluation et rétroaction, soutenue par des garanties législatives, une transmission hiérarchique, une évaluation intégrée et un retour dynamique, contribue à assurer la réalisation des plans et fournit une base scientifique et normative à la gouvernance urbaine.

3.1.1 Garanties législatives : lancer la première législation de planification spatiale pour une mégapole

La gouvernance de la planification territoriale et spatiale est aujourd'hui confrontée à une législation fragmentée et à l'absence d'un cadre unifié de niveau supérieur. Guangzhou compte plus de 70 règlements liés à la planification spatiale et à l'allocation des ressources. Ces règlements, produits dans des contextes différents et portant sur des objets différents, ne sont pas efficacement articulés, ce qui provoque des conflits entre plans et des plans qui restent sans mise en œuvre. Ces problèmes limitent fortement le fonctionnement du système de mise en œuvre et de transmission de la planification territoriale et spatiale.

Guangzhou a maintenu l'unité entre réforme et État de droit. La ville a pris l'initiative de la première législation spatiale pour une mégapole en Chine et a adopté le Règlement de Guangzhou sur la planification territoriale et spatiale. Ce règlement donne une base juridique à l'expérience de Guangzhou en matière d'intégration de plusieurs plans, établit un système unifié de planification statutaire et des règles de gouvernance de la planification, et garantit le caractère systématique, coordonné et cohérent de la planification territoriale et spatiale. Il contribue également à résoudre l'instabilité récurrente des plans dans la gouvernance spatiale des mégapoles et fournit une référence à la législation locale.

Le règlement répond aux besoins d'une gestion sur tout le cycle de vie de la planification territoriale et spatiale. En mobilisant le pouvoir législatif général, il intègre la logique de la Loi sur l'administration foncière et de la Loi sur la planification urbaine et rurale, relie les lois supérieures aux règlements subordonnés et coordonne les règlements spéciaux de même niveau. En ce sens, il fonctionne comme une « petite loi fondamentale » guidant la construction urbano-rurale et la gouvernance spatiale. La boucle de gestion s'étend de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la supervision des plans à l'ensemble du processus de gouvernance spatiale. Le règlement établit un système de contrôle couvrant tout le territoire et tous les facteurs, « du sommet des montagnes à la mer », et introduit des innovations telles que l'offre foncière mixte et les « trois fusions » pour optimiser les procédures

3.1.2 Transmission des plans : construire un système général-spécial-détaillé et une mise en œuvre séquencée

国土空间规划编制实施体系

规划编制

城市设计

规划实施

市级国土空间总体规划

空间传导

要素传导

时间传导

区、镇合并编制国土空间总体规划

五年近期规划

五年发展规划

协同编制

滚动更新

年度实施计划

年度土地利用、供应、收储计划

部门年度计划

衔接

重大项目与设施设计计划；部门年度项目与资金安排

专项规划

控制性详细规划

村庄规划

特殊类型详细规划

城镇单元

农业农村单元

城乡交界、海域海岛、生态保护等特殊区域单元

地块详细规划

综合性动态体检评估

反馈修正

时空数据底座

法规政策底座

技术标准底座

Premièrement, Guangzhou a établi des dispositifs de transmission entre plans directeurs et plans spéciaux, notamment des listes d'élaboration et des chapitres spatiaux, afin d'intégrer les éléments des plans spéciaux dans le système de la « carte unique » de la planification territoriale et spatiale. La ville a innové en créant un catalogue des plans spéciaux territoriaux et spatiaux, en clarifiant les règles de gestion de ce catalogue et en affinant les exigences d'élaboration, les normes d'examen et les règles d'intégration en base de données pour les différents plans spéciaux. Elle a également expérimenté des modèles de chapitres spatiaux pour les plans spéciaux, définissant la profondeur des schémas d'implantation foncière à court terme selon les exigences des plans détaillés et normalisant les procédures d'examen, d'approbation, d'intégration en base et de mise en ligne.

Deuxièmement, Guangzhou a établi un système de transmission du plan directeur vers le plan détaillé fondé sur la correspondance des compétences, la coordination par unité, et une gestion hiérarchisée et classée. La ville s'est écartée de l'ancien mode d'élaboration des plans détaillés directement à l'échelle de la parcelle. Elle utilise désormais la planification détaillée comme un niveau essentiel de transmission des plans et de rétroaction de leur mise en œuvre. En s'alignant sur les limites de compétence des bourgs, quartiers et parcs industriels, Guangzhou a divisé plus de 1 000 unités de planification détaillée

en trois grandes catégories : urbaines, agricoles et rurales, et zones spéciales. Les plans détaillés sont préparés par catégorie selon les principes de contrainte globale, de contrôle flexible et de préparation dynamique selon les besoins. À l'intérieur de la limite de développement urbain, quatre types d'unités superposées sont établis : développement prioritaire, renouvellement urbain, protection historique et réserve stratégique. Elles coordonnent l'usage intensif des terrains nouveaux et existants et relient les développements à court et à long terme. À l'extérieur de la limite de développement, des unités spéciales, telles que les zones d'intégration urbano-rurale, les espaces maritimes et les îles, sont délimitées afin de renforcer, par des stratégies différenciées, le contrôle des ressources de tout le territoire et la montée en qualité spatiale.

Troisièmement, Guangzhou utilise les plans de mise en œuvre à court terme et les plans annuels pour coordonner projets, foncier et financements, en réservant un « budget spatial ». Face à la fréquence des flux de facteurs et à l'incertitude de la réalisation des projets dans une mégapole, la ville relie planification quinquennale de court terme, planification quinquennale de développement, plans annuels de mise en œuvre, plans annuels des départements, usage des sols, offre foncière, réserves foncières, grands projets et plans d'équipements. Cette articulation améliore la coordination entre la planification territoriale et spatiale et les arrangements concrets de développement.

Quatrièmement, Guangzhou a établi des mécanismes d'évaluation intégrée et de rétroaction dynamique. Le suivi, le diagnostic et l'évaluation intégrés constituent à la fois une base scientifique pour l'ajustement des plans et un levier essentiel pour améliorer continuellement les règles de gouvernance. Pour surmonter le chevauchement des indicateurs, l'incohérence des normes et la fragmentation des mécanismes d'évaluation existants, Guangzhou a développé un mécanisme global et dynamique d'évaluation de la mise en œuvre de la planification territoriale et spatiale. Sous une coordination intersectorielle de haut niveau, les différents besoins de suivi et d'évaluation spatiaux sont intégrés dans un cadre unique, formant un réservoir d'indicateurs complet et un modèle d'évaluation modulaire. Cette approche répond à la multiplicité des évaluations et à la fragmentation des données, tout en soutenant l'optimisation positive de la planification, l'élaboration des politiques et l'action des départements.

3.2 Orientation vers l'intégration : de la gestion séquentielle à la gouvernance intégrée

La clé de la gouvernance intégrée consiste à passer d'une planification de type « schéma directeur » à une gouvernance fondée sur l'intégration des politiques. La planification doit répondre aux nouvelles demandes suscitées par les nouvelles forces productives de qualité et par les changements démographiques, utiliser les mutations de la demande pour définir l'orientation des politiques et relier la politique spatiale à l'intention planificatrice afin que les facteurs puissent s'adapter avec précision. Guangzhou a activement encouragé l'intégration approfondie de la planification, de l'industrie et des politiques. La ville a publié 37 politiques couvrant tout le cycle de vie des terrains industriels, autour du renforcement du rôle directeur de la planification, du soutien planificateur, de la diversification de l'offre foncière et de l'optimisation des services de préparation et de construction. Ces politiques améliorent tout le processus de gouvernance des terrains industriels et permettent une meilleure adéquation entre facteurs de ressources et besoins du développement industriel.

3.2.1 Relier politiques et planification pour favoriser l'adaptation précise des facteurs

Dans la gestion fine de l'espace industriel, Guangzhou utilise les lignes de blocs industriels définies par la planification, couvrant plus de 600 km², comme support de politiques foncières différenciées. La ville a développé quatre boîtes à outils : stabilité, agglomération, accroissement de capacité et flexibilité. Ces

outils répondent aux besoins spatiaux des nouvelles forces productives de qualité. Par un contrôle gradué et une optimisation dynamique fondés sur l'équilibre entre réduction et compensation, ainsi que sur l'ajustement après compensation, Guangzhou stabilise le seuil minimal de l'espace industriel. La ville a favorisé le passage de l'approbation de l'acquisition et de la réserve de terrains industriels du niveau du projet au niveau du parc, renforçant nettement l'effet d'agglomération industrielle. Elle a porté le coefficient d'occupation des terrains industriels à 2,0-4,0 à l'échelle des blocs industriels, afin de répondre aux besoins spatiaux tridimensionnels des nouvelles industries. Elle a également construit un mécanisme d'offre foncière diversifiée sous forme de « menu », comprenant la location de longue durée et la cession à durée flexible, et innové avec des politiques pour les terrains industriels composites, ou MAB, ainsi que pour les terrains à usage mixte entre secteurs secondaire et tertiaire, permettant une conversion flexible des usages afin de répondre aux besoins fonctionnels des nouveaux modèles d'affaires et du cycle complet de développement des entreprises.

3.2.2 Coordonner contrôle et allocation pour libérer la valeur du foncier existant

L'espace existant se caractérise par des fonctions mixtes, des droits de propriété complexes et une forte incertitude de développement. Il exige donc davantage de flexibilité dans le contrôle spatial et l'allocation des ressources, ainsi que des mécanismes plus robustes de contrôle compatible et d'allocation marchande, afin de libérer plus efficacement la valeur foncière. Ces dernières années, Guangzhou a publié un ensemble de politiques, dont 31 mesures pour l'allocation marchande des facteurs fonciers et les lignes directrices « 1+11 » pour le réaménagement des terrains à faible efficacité. Ces politiques proposent une série de mesures de contrôle compatible qui offrent une flexibilité opérationnelle pour activer l'espace existant et libérer la valeur des actifs spatiaux.

Par exemple, pour activer les espaces commerciaux et de bureaux existants, Guangzhou a assoupli les conditions permettant aux entreprises publiques municipales de mettre sur le marché locatif leurs biens commerciaux et de bureaux détenus en propre, et a soutenu la conversion de bâtiments commerciaux et de bureaux existants dans les blocs industriels et autour des stations ferroviaires en logements locatifs abordables, conciliant allocation marchande et besoins de subsistance. Pour exploiter la valeur de l'espace souterrain, la ville a promu la réforme de la confirmation par couches des droits sur les garages souterrains et encouragé l'installation de services commerciaux et de proximité dans les espaces réservés des stations ferroviaires, afin de résoudre les difficultés d'enregistrement des droits et de stimuler l'investissement social. Dans le réaménagement des terrains à faible efficacité, Guangzhou a construit une boîte à outils innovante combinant politiques générales et mesures propres à chaque district. Elle clarifie 12 scénarios d'application, notamment la compatibilité des usages, le calcul du prix foncier et l'échange de terrains, et utilise des interventions ciblées pour résoudre les blocages de mise en œuvre. Dans le scénario d'échange foncier, par exemple, elle précise le champ d'application, les conditions de traitement et les principes, et simplifie les procédures d'approbation, contribuant ainsi à résoudre la fragmentation foncière en pratique.

3.3 Orientation vers le marché : du contrôle gouvernemental à l'allocation par le marché

Dans le passé, le marché était dominé par une logique de « marché de vendeurs » orientée par l'offre. L'allocation des ressources dépendait principalement de plans contraignants pilotés par le gouvernement, avec un accent sur les indicateurs rigides et le contrôle des usages. Aujourd'hui, le marché évolue progressivement vers une logique de « marché d'acheteurs » orientée par la demande. La gestion de la planification doit donc passer de la contrainte rigide traditionnelle à l'adaptation

dynamique et au service du marché. La planification devrait fonctionner comme un outil de négociation entre gouvernement et marché, agir à la fois sur l'offre et sur la demande, briser les barrières informationnelles, relier plus précisément les deux côtés et atteindre une allocation plus efficiente des ressources.

3.3.1 Servir la demande : construire des plateformes de concertation offre-demande et afficher les informations de planification et de ressources

Du côté de la demande, les barrières informationnelles et la fragmentation entre planification et marché augmentent le coût d'accès des entreprises aux informations sur les parcelles et allongent les cycles de transaction et d'approbation foncières. Il en résulte un double problème : des projets qui attendent du foncier et des terrains qui restent inactifs. Du point de vue de la nouvelle économie institutionnelle, la défaillance du marché causée par l'antisélection sous asymétrie d'information et par des coûts de transaction excessifs constitue l'obstacle central à l'allocation efficace des ressources foncières. Pour y répondre, Guangzhou s'appuie sur son centre d'information géographique, intègre les données de planification, de foncier et de scénarios d'application, et construit deux plateformes : le « supermarché de l'investissement foncier » et « Guanghaihui ». Grâce à une divulgation multidimensionnelle de l'information et à l'optimisation des processus de transaction, ces plateformes permettent une mise en correspondance précise de l'offre et de la demande.

Le supermarché de l'investissement foncier réduit l'asymétrie par l'intégration de l'information et abaisse les coûts de transaction par la réingénierie des processus. En matière de divulgation, il dépasse le modèle traditionnel point-à-point de cession foncière en intégrant les informations de base sur la localisation des parcelles, les indicateurs de planification et le statut des droits, auxquelles s'ajoutent les exigences d'accès industriel, les exigences d'entrées-sorties et les données du marché environnant. Grâce aux panoramas en réalité virtuelle et aux questions-réponses en ligne, il offre une présentation panoramique des informations et lève les barrières pour les entreprises. Dans l'optimisation des coûts de transaction, les algorithmes de mise en correspondance intelligente réduisent les coûts de recherche, les procédures standardisées raccourcissent les cycles de négociation, et les liens avec les systèmes de services publics permettent des approbations en ligne et en parallèle. Cela réduit nettement les coûts sur l'ensemble du processus et favorise le passage de l'offre foncière d'une cession passive à une adaptation proactive.

3.3.2 Servir l'offre : répondre aux blocages du marché et renforcer les services proactifs

Du côté de l'offre, les besoins des entreprises et des habitants évoluent constamment. La planification doit passer de l'approbation passive au service proactif, suivre en continu les blocages du développement des entreprises et de l'amélioration du cadre de vie, et renforcer les services sur toute la chaîne. Ces dernières années, Guangzhou a publié huit séries totalisant 203 mesures favorables aux entreprises et aux habitants, couvrant toute la chaîne d'activités : approbation de planification, offre foncière, demande de permis de construire et enregistrement immobilier.

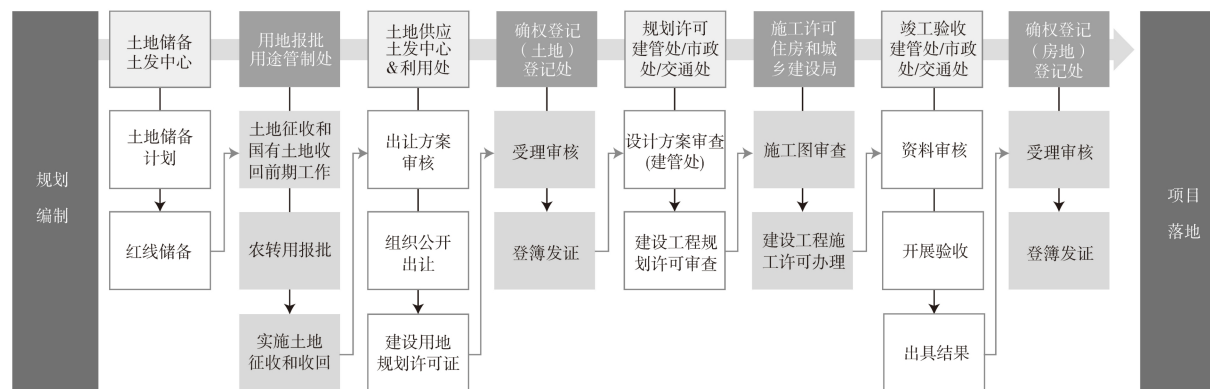


Figure 4. Processus complet de l'élaboration du plan à la réalisation du projet sur site (exemple des projets d'investissement social)

Par exemple, pour aider les entreprises à saisir les opportunités du marché, Guangzhou a mis en œuvre le modèle de « délivrance simultanée de cinq certificats » et normalisé le démarrage des travaux dès l'obtention du terrain. Les permis de planification, permis de construire et procédures préparatoires avant construction progressent simultanément, ce qui réduit fortement la phase amont des projets. Dans les procédures d'approbation, la ville promeut le principe d'un « guichet en ligne unique », ouvrant un canal rapide pour la construction des projets. Le partage en ligne des données et documents, la consultation en ligne des avis des services et l'obtention en ligne des résultats d'approbation permettent une approbation parallèle entre départements et font gagner deux à trois mois aux entreprises. En outre, pour résoudre efficacement et par lots des problèmes de vie quotidienne, Guangzhou a été la première en Chine à instaurer l'approbation centralisée par lots des schémas d'installation d'ascenseurs dans des ensembles contigus d'immeubles résidentiels existants. Le processus est passé de la demande des propriétaires à la transmission proactive par le gouvernement de schémas d'installation pour des zones contiguës. Les bureaux d'ascenseurs de district coordonnent la préparation de ces schémas, dont bénéficient déjà plus d'un million d'habitants.

4 Réflexions sur le développement de la discipline de la planification face aux besoins de l'époque

L'histoire et les pratiques de réforme montrent que la discipline de la planification a toujours résonné avec le destin du pays et les thèmes de l'époque [25]. Elle a traversé quatre étapes : développement autonome au sein du système de l'ingénierie, articulation multidisciplinaire dominée par l'ingénierie, expansion multidirectionnelle et intégration interdisciplinaire.

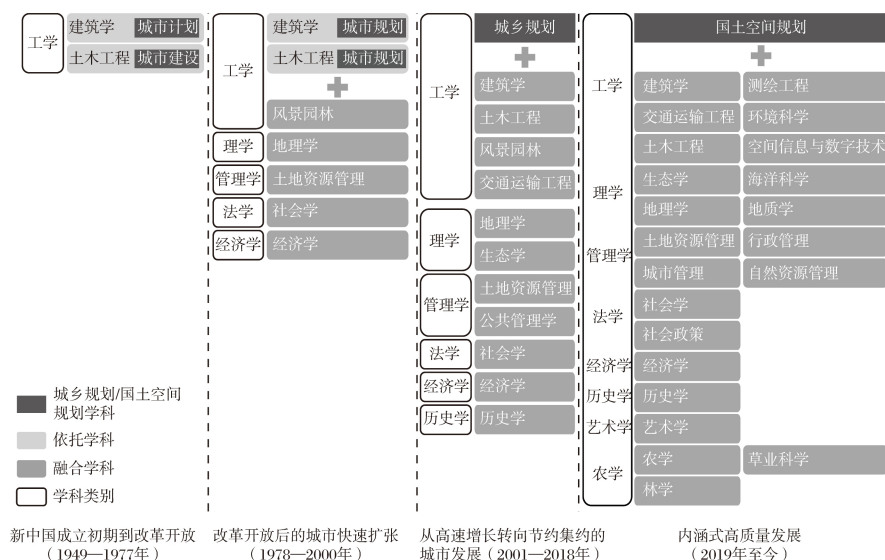


Figure 5. Trajectoire évolutive du système de connaissances en planification

Face aux exigences du développement intensif et de la gouvernance intégrée qu'impliquent les « deux unifications », la discipline doit saisir les cinq déplacements du développement urbain, approfondir l'intégration des plans multiples et se transformer vers des formes opérationnelles, interdisciplinaires et inclusives. Elle devrait former des professionnels composites aux « cinq compréhensions » - espace, industrie, finances, exploitation et politiques - afin d'insuffler une dynamique durable au développement urbain de haute qualité.

4.1 Une discipline opérationnelle : du pilotage des arrangements de construction au soutien du développement et de l'exploitation urbains

Pour répondre à la transformation de la gouvernance spatiale orientée vers la mise en œuvre, la planification doit s'adapter à la période critique où les villes recherchent l'amélioration qualitative du stock et le développement intensif. Le centre du développement urbain se déplace vers l'activation des actifs existants, la construction d'écosystèmes industriels et l'équilibre budgétaire à long terme. La discipline de la planification doit urgemment dépasser la pensée de la « fabrique urbaine par le plan » et s'orienter vers l'exploitation durable de la ville. Elle devrait renforcer les modules de connaissances en économie urbaine, exploitation des projets et gestion financière, et se concentrer sur des problèmes pratiques tels que la soutenabilité budgétaire et le contrôle des projets sur l'ensemble du processus de mise en œuvre et d'exploitation. Dans la formation, les professionnels de l'exploitation urbaine doivent devenir un objectif central. Ils doivent pouvoir coordonner les acteurs publics, marchands et sociaux, maîtriser la logique et les voies de conversion des ressources en actifs puis en capital, et disposer de capacités pratiques pour résoudre les problèmes opérationnels. Cela permettra de mieux répondre aux exigences de l'exploitation fine des villes dans la nouvelle époque.

4.2 Une discipline interdisciplinaire : un système de connaissances croisant gouvernance spatiale et politique foncière

Pour répondre à la transformation intégrative de la gouvernance spatiale, la planification doit renforcer l'adaptabilité des politiques de développement, de protection et d'utilisation de l'espace territorial grâce à la coordination des ressources de tout le territoire et à une gouvernance intégrée aux politiques. La

discipline devrait être orientée vers l'articulation de la gouvernance spatiale et de l'action publique, en combinant gestion foncière, géographie et topographie-cartographie, politiques publiques et sécurité écologique. Elle doit construire un cadre couvrant la mise en œuvre des plans, la gestion des ressources et l'optimisation des politiques, formant un champ interdisciplinaire aux caractéristiques professionnelles claires. En matière de formation, il faut à la fois des spécialistes et des généralistes. D'une part, il convient d'approfondir les technologies clés, telles que la gouvernance territoriale et spatiale numérique et la restauration écologique, afin de former des experts techniques. D'autre part, il faut former des professionnels composites de la gouvernance capables de coordonner l'organisation spatiale, l'élaboration des politiques et la gestion de la mise en œuvre. Un renforcement des interactions pratiques avec les administrations fournira un soutien complet en talents à la modernisation de la gouvernance urbaine [26].

4.3 Une discipline inclusive : orientée vers ce que les habitants, les entreprises et la société peuvent percevoir

Pour répondre à la transformation de la gouvernance spatiale orientée vers le marché, la gouvernance urbaine doit revenir aux valeurs centrées sur l'humain. Les besoins du public, le développement industriel et les bénéfices sociaux doivent traverser tout le processus de gouvernance spatiale, tandis que les droits et avantages spatiaux doivent être partagés de manière inclusive. Le développement disciplinaire doit être orienté vers ce que les habitants, les entreprises et la société peuvent réellement ressentir. Il doit intégrer des systèmes de connaissances tels que les enquêtes sociales et l'analyse des comportements spatio-temporels, renforcer la formation au terrain et à la concertation multipartite, et faire passer la discipline d'une orientation techniciste à une orientation de service inclusif. La formation doit se concentrer sur des capacités combinées d'enquête sociale, de coordination et communication, et d'analyse des données. Elle doit former des planificateurs orientés vers la gouvernance, capables d'identifier précisément les besoins des entreprises en allocation de facteurs, de coordonner les intérêts d'acteurs multiples et de mobiliser la participation sociale, afin de soutenir l'égalisation des services publics et la justice spatiale.

5 Conclusions et perspectives

À l'ère du développement intensif, la transformation de la gouvernance spatiale des mégapoles constitue une question clé des études urbaines et revêt une grande importance pour l'avancement de la modernisation chinoise. Depuis la fondation de la République populaire de Chine, la transformation de la gouvernance spatiale de Guangzhou s'est toujours adaptée aux changements des moteurs du développement urbain. Elle a traversé quatre étapes : planification planifiée, planification orientée vers la croissance, planification extensive et planification orientée vers la gouvernance. Cette expérience possède une portée plus générale pour la Chine. À partir de la transition de Guangzhou vers le développement intensif et du point de vue des gestionnaires de la planification, cet article propose un cadre de planification orientée vers la gouvernance fondé sur l'orientation vers la mise en œuvre, l'intégration et le marché. Il contribue à combler des lacunes de la recherche théorique actuelle et forme un cadre de transformation de la gouvernance spatiale en contexte de développement intensif. Le cas de Guangzhou démontre également la faisabilité de ces trois orientations et fournit des références pour la transformation de la planification et l'amélioration de l'efficacité de la gouvernance dans les mégapoles chinoises.

Sur la base de ces trois trajectoires de transformation, l'article discute en outre l'avenir de la discipline de la planification depuis la perspective des gestionnaires de la planification. Il soutient que la discipline doit se transformer vers des formes opérationnelles, interdisciplinaires et inclusives, et former des professionnels composites aux « cinq compréhensions » : espace, industrie, finances, exploitation et politiques. Ces réflexions peuvent éclairer la réforme de l'enseignement de la planification dans les universités chinoises.

À l'avenir, les villes feront face à des crises complexes et à une incertitude croissante, à l'impact de la révolution technologique de l'intelligence artificielle et au changement climatique mondial. La planification devrait donc contribuer à construire un cadre de « nouvelle planification » plus prospectif, systémique et centré sur l'humain [27]. Orientée vers la construction de villes populaires modernes, elle devra accorder davantage d'attention à la transformation des modes et moteurs du développement urbain, à l'exploitation durable des actifs spatiaux et à la refondation des valeurs de la planification, afin de renforcer la construction des systèmes de gouvernance spatiale urbaine.

Notes

1. Site du gouvernement municipal de Guangzhou. « Une ville de trois mille milliards de yuans : Guangzhou recrée le code des flux ». (2024-10-15) [2025-11-08]. https://mp.weixin.qq.com/s/HsTQHCofaroe2ty2I-zZYw?color_scheme=light.
2. Les données démographiques de Guangzhou proviennent des annuaires statistiques ; les données sur la surface bâtie proviennent de l'Annuaire statistique de Guangzhou, du site du Bureau municipal du logement et de la construction urbaine et rurale, et du site du Bureau municipal de la planification et des ressources naturelles.
3. Le « ratio planification-gestion » désigne le rapport entre les services chargés de l'élaboration des plans et ceux chargés de la gestion de la mise en œuvre dans l'organisation interne du Bureau municipal de la planification et des ressources naturelles de Guangzhou. Les données proviennent du site officiel du bureau. Les services d'élaboration comprennent principalement le plan général, la gestion de la planification des districts et le design urbain, liés aux enquêtes et au suivi, à la planification spatiale et au contrôle des usages. Les services de gestion de la mise en œuvre comprennent notamment la gestion des ressources marines, les services industriels, l'intégration urbano-rurale, la protection des terres cultivées et la restauration écologique, la supervision de l'application de la loi, ainsi que les politiques et règlements, liés à la garantie des ressources, au développement et à l'utilisation, à la protection et à la restauration, au contrôle de l'application de la loi et aux politiques de réforme.

Références

- [1] Wu Zhiqiang, Wang Guangtao, Yang Baojun, et al. « Soutenir la modernisation chinoise par les villes : voies et mission » : débat académique. *Urban Planning Forum*, 2025(3): 1-8.
- [2] Wang Jianguo, Chang Qing, Li Xiaojian, et al. Débat sur les « réflexions de planification du passage de l'expansion spatiale au développement intensif ». *Urban Planning Forum*, 2016(2): 1-9.
- [3] Sun Yimin. Optimiser la structure, poursuivre le développement intensif et innover dans les mécanismes : comprendre le « développement urbain intensif ». (2025-07-28) [2025-11-17]. <https://www.planning.org.cn/news/view?id=17389>.
- [4] Li Zhigang. Guidés par le « développement intensif », bien construire une « ville populaire moderne » à la chinoise. (2025-08-08) [2025-11-17]. <https://www.planning.org.cn/news/view?id=17470>.

- [5] Xi Qiangmin, Li Guoping. Revue et perspectives des recherches sur les effets de la taille et de la structure spatiale des mégapoles. *Economic Geography*, 2018, 38(1): 61-68.
- [6] Wang Jiawen, Ye Yumin, Dong Ke. De la priorité à l'efficacité à l'orientation vers l'humain : réflexions sur les valeurs de la planification territoriale et spatiale à partir de la théorie de « l'homme urbain ». *Urban Planning Forum*, 2020(6): 19-26.
- [7] Wang Kai, Lin Chenhui, Wu Chengyue. Tendances et choix de planification après le taux d'urbanisation de 60 % en Chine. *City Planning Review*, 2020, 44(12): 9-17.
- [8] Zhu Jie. Malentendus et reconstruction du système d'évaluation de la mise en œuvre du plan directeur selon la logique de l'exploitation urbaine. *Modern Urban Research*, 2019(10): 49-55.
- [9] Wu Zhiqiang, Yan Juan, Xu Haowen, et al. Dix questions clés annuelles du développement de la discipline de la planification urbaine et rurale, 2024-2025. *Urban Planning Forum*, 2024(6): 8-11.
- [10] Cao Xiaoshu. Restructuration de l'espace territorial fondée sur le système couplé homme-terre. *Journal of Natural Resources*, 2019, 34(10): 2051-2059.
- [11] Lu Xiao, Wang Yanan, Niu Shandong, et al. Planification territoriale et spatiale et allocation marchande des facteurs fonciers : mécanismes d'interaction et voies d'intégration. *China Land Science*, 2022, 36(12): 10-19.
- [12] Ding Zhigang, Shi Nan, Zhou Lan, et al. Transformation de la gouvernance spatiale et mutation sectorielle. *City Planning Review*, 2022, 46(2): 12-19.
- [13] Zou Bing. Transformation de la planification incrémentale vers la planification du stock : analyse théorique et réponses pratiques. *Urban Planning Forum*, 2015(5): 12-19.
- [14] Zhao Yanjing. Sur l'architecture fondamentale de la planification territoriale et spatiale. *City Planning Review*, 2019, 43(12): 17-26.
- [15] Wang Wei, Zhu Xiaochuan, Liu Qian, et al. Répondre à la société du risque : transformation du paradigme et innovation des voies de gouvernance de la planification territoriale et spatiale. *Urban Development Studies*, 2021, 28(3): 50-57.
- [16] Zhen Feng, Li Zhixuan. Proposition d'un cadre de gouvernance spatiale urbaine en Chine piloté par les données. *Economic Geography*, 2023, 43(5): 26-35.
- [17] Deng Maoying, Deng Cefang. Pratique de la planification territoriale et spatiale intelligente renforcée par les données : le cas de Guangzhou. *Tropical Geography*, 2023, 43(12): 2311-2320.
- [18] Zhou Xiaoping, Zhao Meng, Qian Hui. Réflexion et construction du système de planification spatiale du point de vue de la gouvernance collaborative. *Chinese Public Administration*, 2017(10): 10-15.
- [19] Zhang Shangwu. Questions et perspectives de la réforme de la planification spatiale : réflexions sur l'élaboration des plans et le développement disciplinaire. *Urban Planning Forum*, 2019(4): 24-30.
- [20] Zhao Min, Wang Li. Analyse théorique et réforme institutionnelle de la transformation des terrains industriels urbains existants : le cas de Shanghai. *Urban Planning Forum*, 2018(5): 29-36.
- [21] Song Mingjie, Lu Xinhai, Pan Fangjie. Construction d'un cadre intelligent de planification territoriale et spatiale fondé sur le géodesign : le cas d'un plan directeur territorial et spatial au niveau du district. *Journal of Natural Resources*, 2022, 37(11): 2990-3004.
- [22] Deng Maoying. Exploration d'une planification orientée vers la gouvernance spatiale du point de vue de la transformation des mégapoles : pratique fondée sur le plan directeur territorial et spatial de Guangzhou. *Urban Planning Forum*, 2024(4): 51-57.

- [23] Deng Maoying. Exploration et pratique de la planification stratégique de Guangzhou en réponse au développement de haute qualité. *City Planning Review*, 2024, 48(Suppl. 2): 4-14.
- [24] Zhu Hong, Huo Ziwen, Li Danni, et al. Plan directeur territorial et spatial de Guangzhou : réflexions sur l'optimisation de la voie de transmission de la planification détaillée. *Planners*, 2024, 40(7): 32-40.
- [25] Wang Kai. La pratique comme fondement : ouvrir une voie renouvelée pour la transformation de l'enseignement de la planification urbaine et rurale. *City Planning Review*, 2025, 49(8): 11-19.
- [26] Wu Zhiqiang, Guo Renzhong, Zhang Bing, et al. « Construction systématique du système national de planification spatiale » : débat académique. *Urban Planning Forum*, 2024(5): 1-11.
- [27] Comité éditorial d'Urban Planning Forum. Dix mots-clés pour le développement de la discipline de la planification urbaine et rurale, 2025-2026. (2025-10-27) [2025-11-20].
<https://mp.weixin.qq.com/s/mLtfkw8VDPIM0aSAaXbDbg>.

Traduction assistée par IA