

Évolution sémantique et mission contemporaine de la planification urbaine

SHI Nan, WEI Hang

Résumé. Une compréhension précise de la planification urbaine suppose de l'examiner selon trois dimensions : la fonction gouvernementale, la pratique professionnelle et la discipline académique. Chacune a suivi une trajectoire d'évolution distincte. Pendant une longue période, la planification urbaine en Chine a été marquée par un « isomorphisme tridimensionnel » entre ces dimensions. Cette configuration a soutenu l'urbanisation rapide du pays, mais elle ne répond plus aux exigences de la modernisation à la chinoise et entretient des tensions intrinsèques avec la modernisation de la gouvernance, notamment en matière d'orientation des valeurs et d'évaluation de l'utilité. Au-delà de cette lecture tridimensionnelle, la planification urbaine doit aujourd'hui être comprise comme un instrument de gouvernance au moyen duquel le Parti et l'État font progresser le vaste projet de modernisation à la chinoise. Son efficacité dépend de la reconstruction des rapports de production entre les parties prenantes, de l'examen du contexte institutionnel et des fondements de la gouvernance avant la mise à disposition des éléments de planification, ainsi que de l'évaluation ultérieure de la durabilité et des performances de la mise en œuvre et de l'exploitation. L'amélioration du système de planification urbaine suppose donc la mise en place d'un mécanisme de gouvernance urbaine centré sur la population et fondé sur ses droits.

Mots-clés : planification urbaine ; fonction gouvernementale de la planification urbaine ; discipline de la planification urbaine ; profession d'urbaniste ; action urbaine

Classification de la Bibliothèque chinoise : TU984. Code du document : A.

DOI : 10.16361/j.upf.202405003.

Numéro de l'article : 1000-3363 (2024) 05-0018-11.

1 Les trois dimensions de la planification urbaine et le dilemme de l'« isomorphisme tridimensionnel »

1.1 Évolution du sens fondamental de la « planification urbaine »

Comme beaucoup de termes, l'expression « planification urbaine » n'a cessé d'évoluer depuis son apparition. Cette évolution reflète les besoins sociaux propres aux différentes périodes historiques ainsi que l'enrichissement progressif du contenu scientifique du domaine.

Aucune étude n'a encore établi l'origine du terme chinois désignant la planification urbaine. Wu Tinghai [1] estime que la formule rapportée dans la Biographie de Yuwen Kai de l'Histoire des Sui — « tout ce qui fut planifié procédait de Kai » — pourrait constituer la plus ancienne expression chinoise de la planification urbaine. Le terme *guihua* (规画) signifiait à la fois « concevoir » et « organiser ». Il ne renvoyait pas seulement à la construction, mais à un passage du territoire à la ville, associant appréciation du site et édification urbaine. Le choix de l'implantation des établissements humains et l'organisation des zones fonctionnelles devaient tenir compte des conditions géographiques et environnementales ; la planification constituait ainsi un moyen concret de gouverner le territoire.

À partir de la fin du XIXe siècle, l'introduction en Chine des institutions municipales occidentales et des savoirs liés à l'administration municipale a fait entrer dans l'usage des termes tels que « planification », « plan », « métropole » et « ville ». Depuis la première occurrence attestée de « plan municipal » en 1914, plus de soixante expressions liées à la planification sont apparues, souvent nouvellement forgées ou appliquées pour la première fois à la construction urbaine [2]. Le terme moderne dominant était celui de « planification métropolitaine » (都

市计划, avec plusieurs variantes graphiques), parallèlement à « planification urbaine ». Inscrite dans un système séparant ville et campagne, cette approche traitait de la conception de la « composition matérielle de l'environnement » urbain et d'autres problèmes de la ville. Elle privilégiait le génie civil, l'architecture, l'environnement, l'hygiène et les questions publiques connexes [3], en se concentrant sur la construction et l'amélioration du cadre physique urbain plutôt que sur les grandes questions de gouvernance nationale.

Lorsque la Chine lança son premier plan quinquennal en 1953, la « planification urbaine » remplaça la « planification métropolitaine ». Mise au service du plan de développement, elle devint avec celui-ci l'une des institutions fondamentales de la jeune République populaire. La planification reprenait le contenu des anciens plans métropolitains, tout en exigeant de prévoir ou d'élaborer en détail l'implantation des bâtiments, le calendrier des travaux et les programmes d'usage, intégrant ainsi dès l'origine la conception à son champ d'action [4]. L'étroite articulation entre planification urbaine et planification économique établit le cadre politico-économique fondamental de la gouvernance nationale, période qualifiée par la suite de « premier printemps » de la planification urbaine chinoise [5].

La planification urbaine fut abandonnée pendant la Révolution culturelle, puis réapparut après la réforme et l'ouverture. Le Règlement de 1984 sur la planification urbaine la définissait comme l'objectif et le programme du développement urbain pour une période donnée, comme le déploiement global de la construction urbaine et comme la base de sa gestion. En tant qu'activité, elle se divisait en plan directeur et planification détaillée [6-7], ce qui dissociait la fonction administrative de la pratique professionnelle. Pour remédier à l'absence de positionnement stratégique du développement urbain, la Chine intégra à la planification urbaine la planification des systèmes urbains, développée au niveau national.^① À cette époque, la planification se caractérisait par son service au principe selon lequel « le développement est la priorité absolue » : aux échelles régionale, urbaine et intra-urbaine, elle soutenait la croissance économique et l'attraction des investissements, devenant un levier et un catalyseur majeurs de la réforme et de l'ouverture.

Au début du XXI^e siècle, l'urbanisation rapide et l'expansion du foncier urbain conduisirent le gouvernement central à renforcer la régulation macroéconomique du marché immobilier. Afin de promouvoir un développement coordonné des villes et des campagnes, le système de travail de la planification urbaine fut transformé en système de planification urbaine et rurale. Sur le plan juridique, la « planification urbaine » devint l'un des niveaux d'un système à cinq échelons — national, provincial, municipal, bourg ou canton, et village — et revint ainsi à l'échelle de la ville, au sens de « planification de la ville » [8]. Dans ce contexte, la discipline académique fut renommée Planification urbaine et rurale.^② Le gouvernement central définit explicitement cette planification comme un moyen fondamental pour guider et réguler la construction et le développement urbains et ruraux [9], et déclara qu'elle relevait d'une responsabilité majeure des gouvernements populaires à tous les niveaux, les maires et chefs de district assumant la responsabilité administrative de sa mise en œuvre.

Dans la nouvelle ère, le secrétaire général Xi Jinping a souligné à plusieurs reprises le rôle stratégique d'orientation et la fonction de contrôle contraignant de la planification urbaine dans le développement des villes. La Conférence centrale sur le travail urbain de 2015 a demandé aux comités municipaux du Parti et aux gouvernements locaux de fixer des objectifs précis et des programmes d'action, de clarifier les étapes de mise en œuvre et les garanties, de renforcer leur direction sur la planification, la construction et la gestion urbaines, et d'assurer les financements nécessaires [11]. Au XX^e Congrès national du Parti communiste chinois (PCC), Xi Jinping a appelé à respecter le principe selon lequel « les villes sont construites par le peuple et pour le peuple » et à améliorer la planification, la construction et la gouvernance urbaines [12]. La planification urbaine n'est donc plus une simple activité administrative sectorielle ni un plan technique. Elle est devenue le terme générique désignant l'ensemble des plans à l'échelle urbaine, un instrument majeur de l'action urbaine du PCC dans la

nouvelle ère et un moyen fondamental de mettre en œuvre le concept politique de la « Ville du peuple », le comité du Parti assumant la responsabilité première.

En résumé, le sens de la « planification urbaine » a oscillé entre les registres institutionnel, technique et opérationnel (tableau 1). Cette évolution sémantique n'est pas seulement linguistique : elle reflète les transformations des institutions politiques chinoises, les cycles de développement économique, les variations du niveau et du rythme de l'urbanisation, ainsi que la compréhension croissante de la ville dans l'ensemble de la société, notamment parmi les autorités publiques.

Afin d'analyser cette évolution sémantique et de préciser la mission et le statut de la planification urbaine selon les périodes, cet article propose de l'appréhender à travers trois dimensions : la fonction gouvernementale, la pratique professionnelle et le développement disciplinaire.

Tableau 1. Évolution historique du sens de la « planification urbaine » en Chine

Période	Terme	Positionnement	Sens central
Période ancienne	Guihua (规画)	Composante du système national de gouvernance	Nomination des fonctionnaires et administration de la population ; appréciation du site ; édification de la ville
Époque moderne	Planification métropolitaine	Construction urbaine dans un système séparant ville et campagne	Construction de la ville ; conception urbaine
Années 1950	Planification urbaine	Soutien institutionnel de l'économie planifiée	Plan directeur ; développement et reconstruction des villes
Années 1980	Planification urbaine	Levier technique de la croissance économique	Planification du système urbain ; plan directeur ; planification détaillée (plans réglementaires)
Années 2000	Planification urbaine	Fonction administrative du gouvernement municipal	Plan directeur ; planification détaillée
Nouvelle ère	Planification urbaine	Instrument clé du concept de la Ville du peuple	Ensemble des plans à l'échelle de la ville

1.2 La planification urbaine comme fonction gouvernementale

Les Rites des Zhou constituent le premier ouvrage chinois présentant de manière systématique les institutions de l'État et la répartition des fonctions gouvernementales. Centré sur le renforcement de l'autorité centrale et la résolution des problèmes de gouvernance d'un vaste territoire [12], ce texte offre un point de départ pour comprendre la planification urbaine comme fonction gouvernementale. Il comprend le Kaogong ji (Livre des métiers), qui décrit les formes et les modèles structurels des villes construites [13], et expose un système de charges administratives organisé selon une logique spatiale [14]. Un ordre spatial idéal ne pouvait être réalisé que par les fonctionnaires correspondants, permettant d'exercer le pouvoir politique sur un vaste espace et de consolider l'autorité sur le territoire. Les institutions urbaines et les systèmes de planification adaptés à l'ordre politique furent ainsi intégrés, comme instruments politiques, dans un système de gouvernance nationale dont l'ordre rituel constituait la finalité suprême.

Le système institutionnel d'établissement des villes se forma progressivement au début de la dynastie des Zhou occidentaux [15]. La construction de la capitale était dirigée par de hauts dignitaires de la cour, parfois par le principal responsable administratif. Les autres villes étaient généralement planifiées et bâties sous la

coordination du chef de l'administration locale, après approbation du pouvoir central. À l'époque impériale, les institutions de planification urbaine répondaient aux exigences de l'État féodal unifié. Les anciens dispositifs d'édification des villes furent repris de manière critique et intégrés à l'ordre impérial, formant ce que l'on appelle le « système Qin ». Transmis et développé sous les Han occidentaux, les Sui et les Tang, puis les Song et les Yuan, ce système atteignit son niveau le plus élevé sous les Ming et les Qing [16]. Comme fonction gouvernementale, la planification urbaine demeura une préoccupation centrale des gouvernants et un moyen essentiel d'administrer l'État.

À l'époque moderne, les incursions occidentales introduisirent les notions d'institutions municipales et de gestion urbaine, modifiant la tradition chinoise ancienne de gouvernance intégrée des villes et des campagnes. Les concepts de compétence en matière de construction municipale et de pouvoir de gestion furent introduits dans les concessions de Shanghai en 1845. À partir de 1894, les premiers organismes d'administration municipale furent établis à Pékin, Tianjin, Jinan, Shanghai et dans d'autres villes, constituant l'embryon du système chinois d'administration de la planification urbaine. Le Règlement de 1909 du gouvernement Qing sur l'autonomie locale des villes, bourgs et cantons sépara juridiquement, pour la première fois, villes, bourgs et campagnes, institua l'autonomie locale et confia aux autorités locales un large éventail de travaux publics : écoles et bibliothèques, routes et ponts, drainage, bâtiments publics, tramways, éclairage public et adduction d'eau. En 1921, le gouvernement de Beiyang promulgua le Système d'autonomie municipale et ses règles d'application. Guangzhou devint la première ville officiellement constituée du pays et créa une administration municipale compétente en matière de fiscalité, construction municipale, services publics, transports et communications, sécurité publique, hygiène environnementale, culture, éducation, planification et construction connexes. La Loi sur la construction et la Loi sur la planification urbaine du gouvernement nationaliste, adoptées dans les années 1930, marquèrent l'institutionnalisation de la planification et de la construction urbaines [16]. La séparation moderne entre ville et campagne et la concentration des fonctions de planification dans l'ingénierie et la technique constituèrent un défi majeur pour la tradition chinoise de la planification comme art de gouverner.

À la fondation de la République populaire, la planification urbaine et la planification de l'économie nationale constituèrent conjointement les fondements du système politique [17] et jouèrent un rôle majeur dans l'édification du nouvel ordre politico-économique et dans le développement socio-économique. La fonction de planification urbaine hérita en partie de l'attention moderne portée à l'espace physique. Toutefois, en tant que composante du système politique, elle demeura à l'ordre du jour des plus hautes instances décisionnelles. Des huit villes prioritaires et des 156 grands projets de construction aux normes de logement, à l'élaboration et à l'approbation des plans directeurs des grandes villes, ainsi qu'à l'amélioration environnementale et à la planification des zones stratégiques, la technique de planification comportait une forte dimension politique ; l'autorité de la planification s'exprimait principalement par l'autorité politique.

Dans les années 1980, l'économie de marché et les intérêts sectoriels remirent en cause le caractère global et l'autorité de la planification urbaine. Celle-ci se retira progressivement de l'agenda politique du gouvernement central et prit davantage la forme d'une affaire locale et d'une fonction technique sectorielle. Dans les années 2000, le pouvoir central mobilisa de nouveau la planification pour répondre à l'insuffisance de la régulation publique, aux conflits entre fonctions sectorielles de planification, à l'écart croissant entre objectifs centraux et locaux, aux conflits d'intérêts engendrés par la commercialisation de la planification et de la conception, à l'imperfection des marchés et aux défaillances du contrôle. Il appela à « renforcer substantiellement la régulation intégrée au moyen de la planification urbaine et rurale » [10]. En 2018, le Comité central du PCC prit la décision majeure d'intégrer les différents plans dans un système unifié de planification spatiale, exerçant de manière coordonnée le contrôle des usages de l'espace territorial ainsi que les missions de protection et de restauration

écologiques [18-19]. À ce stade, la planification urbaine comme fonction gouvernementale reposait sur l'usage de la planification par l'État pour réguler la relation population-territoire-espace et atteindre les objectifs publics propres à une période donnée.

1.3 La planification urbaine comme profession

La Chine ancienne ne connaissait pas de métier intitulé « urbaniste », mais elle disposait de pratiques professionnelles comparables. Les artisans coordonnaient les travaux relatifs au territoire, aux routes et ouvrages hydrauliques, ainsi qu'aux établissements urbains et ruraux, fournissant un appui technique à la création de milieux de vie harmonieux et ordonnés. Ils agissaient conformément à la volonté des gouvernants et à la hiérarchie politique établie. Lettrés-fonctionnaires et artisans coopéraient à la production des espaces urbains et ruraux : les premiers décidaient des programmes de construction, des implantations et des formes, tandis que les seconds les réalisaient par la technique. La planification visait l'idéal d'une « technique progressant vers la Voie », faisant de la compétence de planification une composante importante de l'art de gouverner [16].

À l'époque moderne, des spécialistes revenus de l'étranger, tels que Zhan Tianyou et Sun Ke, favorisèrent le développement de l'ingénierie de la planification urbaine et de l'administration municipale ; parallèlement, les pratiques et le professionnalisme des experts étrangers présents en Chine contribuèrent à l'émergence d'un corps national de planificateurs. Des institutions spécialisées et des règlements commencèrent à apparaître. Le ministère de l'Intérieur demanda aux villes de créer des commissions de planification métropolitaine chargées de l'élaboration des plans, du conseil et de certaines tâches administratives. La Loi sur la planification urbaine, le Règlement sur le secteur de la construction et le Règlement sur les architectes fournirent un cadre institutionnel au développement professionnel. Les pratiques se multiplièrent : en 1928, la Commission de conception urbaine de Guangzhou entreprit le Projet d'esquisse de conception urbaine de Guangzhou et recruta publiquement des professionnels, contribuant à la professionnalisation du domaine ; en 1929, le gouvernement nationaliste publia le Plan de la capitale, considéré comme le premier plan moderne systématique et complet élaboré sous direction chinoise [16]. Comme dans les pays développés, la profession avait pour mission d'améliorer la qualité du cadre de vie et de favoriser le progrès social par une pratique technique spécialisée. Elle ne constituait toutefois ni un métier traditionnel chinois ni une profession indépendante du génie civil et de l'architecture.

Depuis 1949, le corps professionnel chinois de la planification s'est développé au terme d'un parcours complexe. Avant 1980, il était principalement composé d'agents des services administratifs de planification, chargés de l'élaboration, de l'approbation, de la mise en œuvre et de la gestion des plans. Sous l'économie planifiée, la professionnalisation se traduisait surtout par la constitution d'un secteur administratif, ce qui produisit progressivement une relative fermeture et une logique de protection des intérêts [20]. Après la Loi de 1989 sur la planification urbaine, deux conférences nationales consacrées à la planification urbaine fixèrent des exigences en matière d'organisation, de formation et de cadres professionnels ; une filière de titres techniques d'urbaniste, distincte de celles des ingénieurs et des architectes, se mit en place. Après l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce, la planification urbaine devint une profession indépendante dans un domaine de services techniques reconnu internationalement, et les urbanistes passèrent d'une catégorie générale de personnel technique à une qualification d'exercice soumise à agrément [21]. Les organismes de planification furent également soumis à un système de qualification, formant un dispositif d'accès hiérarchisé différent des régimes de services techniques ou de conseil de nombreuses économies de marché.

La profession est ainsi passée de la dépendance administrative et de la subordination à d'autres métiers à une organisation autonome et professionnalisée. En raison de la forte dimension de politique publique de la planification urbaine, son évolution diffère sensiblement de celle des professions d'ingénierie ordinaires, mais aussi de la recherche et du conseil en politiques publiques. Parallèlement, les instituts de planification, autrefois

proches d'organismes administratifs parapublics, ont connu des transformations entrepreneuriales et institutionnelles avec le développement de l'économie de marché. Leur clientèle s'est élargie du seul gouvernement à des parties prenantes diversifiées et orientées vers le marché. Ces institutions demeurent néanmoins contraintes par des systèmes de qualification hérités de la logique de l'économie planifiée et de la protection sectorielle. Ces mutations ont profondément affecté la profession. Le respect de l'éthique professionnelle et la défense de l'intérêt public sont plus essentiels que jamais. La diversité des clients, la limitation de la responsabilité technique et le fonctionnement marchand définissent de plus en plus le développement professionnel ; parallèlement, la réforme du système de qualification et la simplification mesurée de la double contrainte administrative pesant sur les organismes et les individus sont devenues des priorités pour redynamiser les marchés de la planification, de la conception et du conseil.

1.4 La planification urbaine comme discipline

La Chine ancienne ne possédait pas de discipline moderne de planification urbaine et rurale, mais elle disposait de traditions culturelles et savantes liées à la planification. Ces connaissances étaient dispersées dans les services de l'État chargés de gouverner et d'administrer, selon les principes de « l'apprentissage au sein de l'administration » et de la spécialisation des savoirs officiels. Elles englobaient l'ordre rituel de l'espace, la géomancie, la gouvernance urbaine et rurale, la construction des villes et les institutions d'édification urbaine [16].

La tradition savante de la planification chinoise ancienne fut amorcée durant la période pré-Qin, prit forme des Qin et des Han jusqu'aux Sui et aux Tang, puis se transforma des Song et des Yuan aux Ming et aux Qing. Elle associait pensée globale et équilibre d'ensemble, fonction matérielle et soutien spirituel, selon une structure de science intégrée. Son système de connaissances procédait de l'induction, de l'analyse et de la synthèse de l'expérience pratique et se transmettait, avec d'autres savoirs, par l'éducation officielle. En associant rites et musique, il ne recherchait pas seulement le vrai, mais aussi le bien et le beau [16].

Au cours de la diffusion moderne des savoirs occidentaux en Chine, l'enseignement officiel s'orienta progressivement vers la formation professionnelle. Les écoles d'ingénieurs créées pendant le Mouvement d'auto-renforcement accueillirent les premiers savoirs modernes de planification, tandis que les débats suscités par l'autonomie locale introduisirent les théories occidentales de l'urbanisme et de l'administration municipale. À mesure que se développaient les pratiques de planification dirigées par les gouvernements urbains, les contenus issus de plusieurs disciplines furent regroupés dans l'architecture, façonnant directement la compréhension universitaire et sociale de la planification urbaine [22]. Les savoirs évoluèrent ainsi de « la planification urbaine comme ingénierie » et de « la planification urbaine comme études municipales » vers « la planification urbaine comme architecture ». Les lectures fonctionnalistes, rationalistes et positivistes de la ville, de la société et de l'espace, exprimées à travers des courants scientifiques comme humanistes, freinèrent le développement des savoirs locaux de planification.

Dans les années 1950, l'établissement de l'économie planifiée et du système de planification institutionnalisa pour la première fois la planification urbaine et rurale comme discipline. Celle-ci absorba les théories et méthodes soviétiques et acquit un statut disciplinaire indépendant grâce à un système de connaissances fondé sur l'architecture, centré sur la conception physico-spatiale et orienté vers les besoins professionnels. D'une part, les méthodes descendantes, l'allocation directe des ressources par l'État et la recherche de relations rationnelles entre les éléments formaient le noyau scientifique de la discipline dans l'économie planifiée. D'autre part, la rationalité technique et instrumentale la maintenait dans une position dépendante, voire subordonnée.

Après la réforme et l'ouverture, la planification urbaine et rurale fut rétablie et intégra la géographie, l'écologie et d'autres disciplines connexes, progressant dans un mouvement de scientification. Sa structure de connaissances et ses méthodes techniques furent continuellement ajustées et améliorées. Elle absorba ensuite des savoirs provenant de dix disciplines de premier niveau, réalisa des avancées importantes dans douze champs de connaissance et fut reconnue comme discipline nationale de premier niveau en 2011. En tant que domaine interdisciplinaire, elle organise, affine et systématise des connaissances existantes et émergentes, ce qui relève largement de l'« intégration des connaissances » au sens des études sur la science [22]. Elle demeure toutefois classée dans l'ingénierie et n'a pas accompli de transformation fondamentale de paradigme disciplinaire.

1.5 Relations internes et dilemmes des trois dimensions

Fonction, profession et discipline constituent les trois dimensions proposées ici pour examiner la planification urbaine. Elles ne se sont pas développées au même rythme : la dimension professionnelle a généralement été en tête, la discipline s'est progressivement renforcée, tandis que la fonction gouvernementale a évolué avec les changements institutionnels. Comme fonction gouvernementale, la planification urbaine existe depuis l'Antiquité et a gagné en importance avec l'intervention active des gouvernements modernes dans l'urbanisation et la modernisation. Comme profession, elle n'est apparue qu'à l'époque moderne et s'est continuellement développée, produisant une configuration de « fonctions de planification soutenues par le secteur » et d'« enseignement orienté vers la pratique professionnelle ». L'élaboration des plans, leur formulation et le fait de « faire de la planification » sont souvent devenus synonymes de planification urbaine. Comme discipline, elle s'est formellement constituée dans la première moitié du XXe siècle avec l'accélération de l'industrialisation. En accumulant l'expérience acquise face aux problèmes urbains et en intégrant de nombreux savoirs connexes, elle est progressivement devenue une discipline relativement autonome dotée d'un système de connaissances cohérent.

Ces trois dimensions envisagent la planification urbaine du point de vue de ses principaux acteurs et constituent un cadre cognitif indispensable à son développement équilibré. Elles sont étroitement liées (figure 1), mais obéissent à des logiques internes différentes : la fonction gouvernementale suit globalement la conformité politique et l'obéissance administrative ; la profession, les règles du marché, la protection du secteur et l'innovation technologique ; la discipline, la production et la diffusion des connaissances. La logique administrative ne saurait donc prescrire le développement disciplinaire ou professionnel ; la logique académique ne peut expliquer entièrement les comportements administratifs ou professionnels ; et la logique professionnelle ne doit pas se substituer aux logiques administrative ou disciplinaire.

L'orientation pratique de la planification urbaine lui a conféré dès l'origine une double caractéristique : communauté de filiation intellectuelle et communauté professionnelle. Les connaissances se transmettaient par le développement des compétences, les compétences se formaient par l'application des connaissances, et les unes comme les autres répondaient aux besoins de l'administration. Il en résulta des circulations internes de savoirs et de compétences entre services fonctionnels, organismes professionnels et établissements d'enseignement supérieur. Parallèlement, les besoins d'une urbanisation rapide à grande échelle, combinés à un système de qualification à accès réglementé et à des seuils techniques, favorisèrent la circulation interne des praticiens entre ces mêmes sphères. L'article désigne cette circulation des savoirs, des compétences et des personnes comme l'« isomorphisme tridimensionnel » de la planification urbaine, configuration qui a également suscité des critiques sur le caractère fermé du domaine [23].

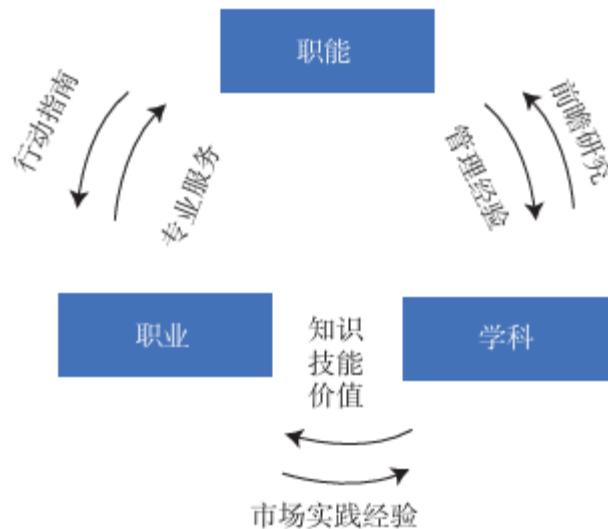


Figure 1. Relations logiques entre les trois dimensions de la planification urbaine

À un niveau plus fondamental, toutefois, la relation entre fonction, profession et discipline n'est pas déterminée à l'intérieur du système fermé de la planification urbaine ; elle dépend de la demande sociale et des acteurs concernés. L'organisation et l'efficacité opérationnelle de la fonction de planification dépendent du système politico-économique, de la philosophie de gouvernement, de la capacité administrative et du niveau de compréhension. La taille du secteur professionnel, les types de produits et les modèles de service sont déterminés par la demande socio-économique, le niveau et le mode d'urbanisation, les orientations institutionnelles et politiques, ainsi que par le soutien du marché. La croissance et l'amélioration du système disciplinaire de connaissances dépendent du progrès scientifique et technologique, de l'environnement institutionnel, de l'expérience pratique et de l'intégration interdisciplinaire [24-25].

2 Contradictions endogènes entre l'« isomorphisme tridimensionnel » et la modernisation de la gouvernance

D'un point de vue historique, l'isomorphisme tridimensionnel présente deux faces. À une époque où les ressources politiques, humaines, technologiques et cognitives étaient rares, ce modèle a efficacement soutenu l'industrialisation et l'urbanisation rapides et a permis à la Chine d'éviter une partie des désordres observés dans d'autres pays en développement. L'expérience chinoise de la planification a acquis une reconnaissance internationale et s'est reflétée dans le Nouvel Agenda urbain, principal document d'orientation de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) [26]. Toutefois, même si ce modèle a pu constituer un choix inévitable dans un contexte historique donné, il ne saurait être considéré comme une configuration universellement optimale et régulière.

2.1 L'orientation de la planification : de l'allocation des ressources aux relations offre-demande

L'économie planifiée privilégiait l'allocation des ressources, mais manquait de recherches théoriques et d'expérience pratique pour comprendre la demande, en particulier lorsqu'elle est diverse et individualisée. Dans une économie peu développée, une structure industrielle orientée vers la satisfaction des besoins élémentaires avait conduit à une approche anti-urbaine du contrôle de l'usage des sols. L'accent excessif mis sur l'approvisionnement alimentaire réprimait naturellement la demande d'autres biens et services. La pensée égalitariste effaçait également les besoins individuels : des indicateurs statistiques tels que la surface foncière par

habitant ou la consommation par habitant d'équipements municipaux et de services devenaient des normes de contrôle pour l'offre de terrain, d'espace et de services publics dans la planification urbaine.

Après l'avènement d'une société de moyenne aisance à tous égards, la planification ne pouvait plus être exclusivement orientée vers l'allocation publique des ressources ; elle devait aussi analyser les relations entre l'offre et la demande. Les besoins fonciers et spatiaux sont devenus plus diversifiés, intégrés, individualisés, personnalisés et haut de gamme, et se sont progressivement déplacés des besoins matériels ou de subsistance vers les besoins spirituels et l'accomplissement personnel. La demande moyenne a ainsi perdu une grande partie de sa pertinence [26]. Ces évolutions ont suscité de nouvelles formes d'utilisation du sol, de nouveaux contextes et formats de consommation, ainsi que de nouvelles pratiques spatiales, visibles notamment dans l'essor récent de l'économie des influenceurs, de l'économie nocturne et des activités culturelles et touristiques.

L'évolution de la demande a également fait passer l'évaluation des ressources d'un jugement fondé sur une valeur unique à une reconnaissance plurielle. Dans la civilisation agraire, l'allocation des ressources, notamment foncières, visait principalement la satisfaction des besoins de subsistance. La civilisation industrielle a rompu avec cette appréciation unidimensionnelle : afin de soutenir la production de masse et l'élévation du niveau de vie, le PIB s'est substitué à la production agricole comme principal indicateur de la valeur des ressources. Toutefois, une accumulation de richesse reposant sur la consommation des ressources ne peut répondre aux exigences de la civilisation écologique. L'évaluation s'est donc élargie aux valeurs écologiques, affectives et autres, en accordant davantage d'attention à l'efficacité comme à l'équité.

La demande sociale constitue le facteur fondamental qui détermine la position et le rôle de la planification urbaine [25]. En 2015, le Comité central du PCC et le Conseil des affaires d'État ont publié le Plan intégré de réforme pour la promotion de la civilisation écologique, élevant la planification du statut de tâche de construction urbaine à celui de fondement du système institutionnel national. Comme composante de la planification spatiale, la planification urbaine a connu une transformation majeure de son statut et de sa fonction [27] ; son objet s'est étendu de l'espace physique à l'ensemble du territoire, à tous les éléments et à plusieurs dimensions.③ L'autorité compétente et les fonctions de mise en œuvre ont également changé : le gouvernement est passé de l'allocation directe des ressources à un rôle de gardien des règles et de fournisseur de plateforme. L'orientation professionnelle a évolué de l'allocation des ressources foncières et spatiales vers la gestion de la demande et l'orientation des valeurs dans les usages de ces ressources. Les acteurs se sont élargis des seuls urbanistes à une communauté comprenant spécialistes techniques, investisseurs, entrepreneurs et citoyens ordinaires. Tout en continuant de traiter les transformations physico-spatiales, le système disciplinaire de connaissances s'est rapproché de l'administration publique, de la sociologie, de la psychologie et d'autres sciences humaines et sociales. Malheureusement, les autorités de planification, le secteur professionnel et la discipline n'ont pas suffisamment perçu cette mutation ni adapté leurs pratiques à l'époque (tableau 2). La réforme institutionnelle de 2018 et l'entrée dans l'ère du renouvellement urbain ont définitivement ramené la planification urbaine vers une situation rationnelle de non-isomorphisme entre fonction, profession et discipline.

Tableau 2. Évolution de la demande sociale, de la planification urbaine et rurale à la planification spatiale : comparaison des dimensions fonctionnelle, professionnelle et disciplinaire

Dimension / rubrique	Planification urbaine et rurale avant 2015	Après l'introduction de la planification spatiale par le gouvernement central en 2015
----------------------	--	---

Dimension / rubrique	Planification urbaine et rurale avant 2015	Après l'introduction de la planification spatiale par le gouvernement central en 2015
Demande sociale — positionnement fondamental	Déploiement stratégique et organisation détaillée du développement spatial urbain	L'un des soutiens institutionnels de la civilisation écologique
Demande sociale — objet de la planification	Établissements urbains et ruraux et leurs espaces physiques internes	Ensemble de l'espace territorial et de ses ressources
Demande sociale — système central	Rationalité instrumentale	Rationalité axiologique
Demande sociale — logique centrale	Logique de planification : objectifs, processus, intégration, coordination, etc.	Logique de planification : objectifs, processus, intégration, coordination, etc.
Fonction de planification — autorité compétente	Ministère du Logement et du Développement urbain-rural — services provinciaux — bureaux municipaux ou de district de la planification	Ministère des Ressources naturelles — services provinciaux — bureaux des ressources naturelles et de la planification / bureaux de la planification et des ressources naturelles
Fonction de planification — système d'élaboration	Fondé sur la hiérarchie administrative et l'échelle spatiale	Fondé sur la hiérarchie administrative et l'échelle spatiale
Fonction de planification — voie de mise en œuvre	Aménagement et construction	Mécanismes de transmission, contrôle des usages, aménagement et construction
Profession — régulation sectorielle	Accès réglementé par les qualifications des organismes et les titres individuels	Accès réglementé par les qualifications des organismes et les titres individuels
Profession — organismes d'élaboration	Instituts de planification urbaine	Instituts de planification urbaine, instituts de planification foncière et entreprises de technologies de l'information
Profession — composition	Urbanistes agréés en planification urbaine et rurale	Acteurs de la planification, dont les urbanistes agréés et d'autres intervenants
Discipline — disciplines principales	Planification urbaine et rurale	Planification urbaine et rurale, études des ressources naturelles, économie foncière, océanographie, administration publique, foresterie, sciences des prairies et domaines connexes

2.2 Les convictions de la planification : de la rationalité instrumentale à la rationalité axiologique

L'une des conséquences directes de l'isomorphisme tridimensionnel a été la priorité donnée à la pratique et à la rationalité instrumentale, au détriment de la rationalité axiologique. Cette lacune n'est plus compatible avec l'orientation normative de la modernisation de la gouvernance. La transformation la plus importante du passage

de la planification urbaine et rurale à la planification de l'espace territorial réside dans le changement de rationalité axiologique qui sous-tend la planification.

Les Avis de 2019 du Comité central du PCC et du Conseil des affaires d'État sur l'établissement d'un système de planification de l'espace territorial et la supervision de sa mise en œuvre (ci-après les Avis) appellent à construire une civilisation écologique humaniste. La planification de l'espace territorial doit suivre la nouvelle philosophie du développement, placer la population au centre, partir des conditions réelles et réaliser une conception stratégique de haut niveau conforme aux exigences d'un développement de haute qualité, afin de parvenir à une coexistence harmonieuse entre l'être humain et la nature fondée sur un développement humain durable [28]. Sous cette orientation, l'éthique professionnelle de la planification urbaine doit être reconstruite. La recherche et la pratique professionnelles doivent placer l'intérêt public au centre ; la théorie fondamentale de la planification spatiale doit reposer sur le respect de la nature et la protection de la biodiversité ; et les règles comme les procédures du travail de planification doivent prendre pour seuil minimal le respect de l'histoire, la transmission et le développement de la culture. Les objets de la planification et la question du développement équilibré doivent être réexaminés selon les principes de pluralisme inclusif et d'équité sociale [29].

L'isomorphisme tridimensionnel et l'insuffisance de la rationalité axiologique ne permettent pas d'assumer les missions de la planification de l'espace territorial ni de répondre aux besoins de la planification urbaine dans la nouvelle ère. La planification territoriale couvre l'ensemble du territoire, tous les éléments et tout le processus ; elle est orientée vers la protection, l'équité et l'écologie. Les villes sont également confrontées au renouvellement difficile des espaces déjà urbanisés, qui exige un travail minutieux et une gouvernance fine. Le périmètre fonctionnel de la planification, tout comme les champs de recherche et d'impact de la décision administrative, s'est donc élargi et doit intégrer les connaissances de disciplines plus nombreuses. Surtout, dans un modèle de gouvernance fondé sur la co-construction, la co-gouvernance et le partage, entreprises et citoyens doivent participer au processus. La réussite de la planification urbaine suppose que davantage d'acteurs de la gouvernance comprennent la ville, renforcent leur conscience urbaine et leur culture de la planification, développent leur motivation et acquièrent des capacités d'action. La rationalité axiologique devient ainsi un nouveau fondement de la discipline comme de la profession, conforme aux attentes du Parti et du gouvernement.

2.3 La mise en œuvre de la planification : de l'autorité technique à l'autorité de l'État de droit

L'isomorphisme tridimensionnel a brouillé la source de l'autorité de la planification et favorisé une confiance erronée dans l'autorité technique, sectorielle ou administrative. La planification urbaine moderne est née de la pensée moderniste, dont l'un des éléments centraux était le rationalisme inscrit dans le principe même de modernité [30]. Au cours de la modernisation, la rationalité instrumentale visant à maximiser l'efficacité s'est imposée comme une aspiration dominante. Les urbanistes détenteurs de la rationalité technique ont été considérés comme les gardiens de la vérité et dotés d'une autorité technique [31]. Or cette autorité dépend des outils techniques et tend à rechercher aveuglément l'optimisation selon un critère unique, comme s'il s'agissait d'un remède universel. Cette tendance peut elle-même conduire à l'échec de la planification.

Certains urbanistes travaillent au sein d'administrations publiques et disposent d'importantes ressources administratives, ce qui les place objectivement dans les structures de pouvoir et les fait apparaître comme détenteurs de l'autorité administrative en matière de planification. En même temps, beaucoup ne parviennent pas à se libérer de la dépendance propre à un « groupe de savoir », manquent de dignité professionnelle et d'exigence scientifique, et se trouvent enfermés dans une obéissance sans réserve aux dirigeants.

En outre, les services de planification, en tant qu'autorités administratives compétentes, ne se contentent pas de gérer les affaires publiques ; ils développent également des intérêts propres, en cherchant à créer des

conditions favorables à la survie et à l'expansion du secteur ou de l'organisation relevant de leur compétence [32]. L'autorité sectorielle peut ainsi transformer les pouvoirs du service en législation et ses intérêts en objectifs de planification, phénomène fréquent durant les périodes de développement rapide et d'ajustement institutionnel.

La gouvernance urbaine constitue désormais une composante majeure de la modernisation du système et des capacités de gouvernance nationale, et la planification en est une voie essentielle. La planification urbaine n'est plus une spécialité centrée sur la compétence et la responsabilité techniques ; elle n'est pas davantage un métier d'accès restreint animé par une forte logique d'autoprotection, ni un corps organisé autour du pouvoir, voire de l'échange d'intérêts. Elle est un processus de politique publique fortement orienté vers l'intérêt général, un mécanisme de formation de valeurs partagées fondé sur une pensée de seuil minimal, et une plateforme de délibération réunissant de multiples acteurs. En bref, elle constitue un projet social tourné vers la modernisation de la gouvernance, avec pour fonctions de base la fourniture de biens publics et la correction des défaillances du marché. Les différents niveaux de décision deviennent ainsi plus explicites et plus importants : la décision technique doit rechercher la rationalité, la coordination et la qualité esthétique ; la décision économique doit garantir la croissance, l'efficacité et la faisabilité ; la décision politique doit assurer la légalité, l'équité et l'inclusion. La planification fondée sur l'autorité technique, sectorielle ou administrative est dès lors confrontée à de profondes remises en cause.

La planification urbaine passe de sa position directrice dans l'économie planifiée à celle de plateforme de gouvernance dans le contexte de la modernisation à la chinoise [22]. La gouvernance urbaine est devenue un thème central de la gouvernance sociale, et la planification urbaine un mécanisme clé pour traiter des problèmes multiples. Sous la philosophie politique de la « Ville du peuple », les savoirs et les compétences de la planification doivent dépasser l'architecture et la conception. Ils devraient au moins inclure quatre domaines : les méthodes du travail social, telles que la communication pour construire le consensus et la mobilisation sociale au service de l'intérêt public ; les méthodes d'élaboration des politiques, notamment la communication publique nécessaire à la coordination des plans ; les compétences relatives aux ressources et à l'environnement, telles que l'évaluation des valeurs et des performances ; enfin, des compétences de conception privilégiant la qualité et les solutions personnalisées [29]. Pour mettre pleinement en œuvre le concept de la Ville du peuple, la planification doit abandonner la dépendance habituelle à l'autorité technique, sectorielle ou administrative et reconnaître que sa légitimité procède de l'autorité de l'ordre fondée sur les régularités objectives, de l'autorité politique fondée sur le consensus et de l'autorité juridique fondée sur les institutions.

2.4 L'utilité de la planification : d'une utilité unique à des niveaux multiples

L'utilité fondamentale de la planification réside dans la coordination des éléments. Du point de vue des fonctions gouvernementales, la planification suit des logiques différentes selon les contextes sectoriels. Les services du développement et de la réforme, des ressources naturelles, ainsi que du logement et du développement urbain et rural — les trois secteurs les plus étroitement liés à la planification spatiale — se distinguent nettement par leurs processus internes, leurs orientations de valeur, les objets et les noyaux de contrôle, les droits concernés, leurs fondements techniques et leur expression spatiale (tableau 3).

Dans un contexte de gouvernance, la planification ne se contente pas de réguler l'allocation des ressources. Elle se concentre sur les besoins et les intérêts humains — individuels, collectifs et publics — afin de maximiser l'utilité sociale. Les acteurs n'en ont toutefois pas la même conception. Dans la planification urbaine et rurale traditionnelle, gouvernements locaux, entreprises, habitants et professionnels peuvent évaluer l'utilité de manière différente. Sous l'influence de contraintes subjectives et objectives, les parties prenantes négligent

facilement l'utilité ultime et restent au niveau des bénéfices immédiats ou intermédiaires, révélant leurs intérêts propres et leurs limites (tableau 4).

Lors de la Conférence centrale sur l'urbanisation de décembre 2013, Xi Jinping a observé que la gestion macroéconomique de l'urbanisation accusait un retard, que la gestion fine des villes restait insuffisante, que la réforme du système de planification urbaine était lente et qu'aucun mécanisme de participation ordonnée à la gouvernance urbaine n'avait été mis en place, autant de facteurs affectant la qualité de l'urbanisation [33]. Ce diagnostic identifiait directement les difficultés rencontrées par l'utilité de la planification, à la fois comme fonction gouvernementale et comme profession, dans le contexte de la modernisation de la gouvernance. Il ne faut pas idéaliser l'utilité ultime comme l'utilité immédiate et unique. La planification doit plutôt être comprise comme un processus de politique publique qui reconnaît et respecte les revendications légitimes des différentes parties prenantes et qui, par la conception des institutions et des mécanismes, les oriente vers l'utilité ultime. Elle peut ainsi, comme mécanisme de gouvernance, contribuer à dégager le plus grand dénominateur commun. Attribuer simplement les mauvais résultats de la mise en œuvre à des décisions erronées des dirigeants ou à l'égoïsme des entreprises, ou faire de la responsabilité technique un moyen de se décharger de « l'échec de la planification », constitue une leçon des pratiques antérieures qui doit être corrigée dans la nouvelle ère.

Tableau 3. Logiques d'utilité de la planification dans différents contextes sectoriels

Rubrique	Contexte du développement et de la réforme	Contexte des ressources naturelles	Contexte du logement et du développement urbain-rural
Instruments de planification	Anciens plans de l'économie nationale et plans de développement économique et social	Anciens plans d'utilisation des sols et plans de l'espace territorial	Anciens plans urbains et ruraux
Processus	(Développement) domaine — projet — investissement	(Ressources) découverte — utilisation — supervision	(Établissements humains) planification — construction — gestion
Orientation de valeur	Développement macroéconomique et social	Protection des ressources et utilisation durable	Besoins des utilisateurs de ressources
Objet du contrôle	Investissement : décision, montant et calendrier	Aménagement : décision, mode et intensité	Ingénierie : comportements, échelle et technologies de construction
Noyau du contrôle	Utilité de l'investissement	Usage des sols et contrôle des changements d'usage	Fonction foncière et passage du terrain bidimensionnel à l'espace tridimensionnel
Instruments de contrôle	Autorisation des projets et listes négatives	Quotas fonciers et supervision des sols	Avis de localisation, permis de construire et sanctions des infractions
Droits concernés	Reconstitution de la propriété	De la propriété au droit d'usage	Du droit d'usage au droit de propriété
Noyau technique	Opérations de capital et création de richesse	Reconnaissance, préservation et valorisation de la valeur	Évaluation de la demande et répartition de la richesse

Rubrique	Contexte du développement et de la réforme	Contexte des ressources naturelles	Contexte du logement et du développement urbain-rural
Expression spatiale	Région	Structure	Organisation

Tableau 4. Demandes des parties prenantes et niveaux d'utilité de la planification urbaine

Acteur	Utilité immédiate	Utilité intermédiaire	Utilité ultime
Gouvernement local	Résultats politiques et image de la ville	Croissance économique	Équité et justice
Entreprises d'aménagement	Ventes et profits	Image de marque	Responsabilité sociale
Habitants	Nouveauté et appréciation immobilière	Un cadre de vie de qualité	L'avenir de la ville
Professionnels de la planification et de la conception	Contrats et résultats commerciaux	Solidité technique	Intérêt public

3 Retour à la tradition de l'art de gouverner au service de la modernisation à la chinoise

L'histoire de la planification urbaine dans les pays développés montre qu'elle a assumé des responsabilités spécifiques selon les périodes : santé publique à la naissance de l'urbanisme moderne, reconstruction et relance économique après-guerre, réponse aux défis environnementaux, promotion de l'équité sociale, entre autres. Dans la Chine ancienne, la planification constituait largement un moyen pour les gouvernants d'administrer le territoire. L'introduction des idées occidentales, puis l'industrialisation et l'urbanisation, l'ont ensuite cantonnée plus étroitement à des fonctions techniques ou sectorielles. Lorsque la planification des pays développés s'est tournée, sur le plan des politiques publiques, vers les personnes, la coordination des intérêts et la justice sociale, la marchandisation et la sectorisation ont au contraire orienté davantage la planification chinoise vers le service de l'aménagement et de la construction. Malgré l'abondante littérature insistant sur sa nature de politique publique, la configuration générale d'isomorphisme tridimensionnel ne disposait pas de la dynamique interne nécessaire à sa transformation.

3.1 La responsabilité historique de la modernisation à la chinoise

Le XXe Congrès national du PCC a tracé le grand projet d'édification intégrale d'un pays socialiste moderne et de promotion du renouveau national par la modernisation à la chinoise. La planification porte sur un avenir incertain et se caractérise par le choix : à partir de valeurs déterminées, elle mobilise différentes compétences pour sélectionner parmi des visions et des possibles. Elle assume la responsabilité historique de soutenir la décision scientifique et jouera un rôle irremplaçable dans la modernisation à la chinoise. Orienter le développement économique et social par la planification constitue une modalité importante de la gouvernance du Parti et un trait distinctif du modèle de développement du socialisme à caractéristiques chinoises [34].

Le Plan intégré de réforme pour la promotion de la civilisation écologique a réintégré la planification spatiale dans le système institutionnel. La réforme du système national de planification et l'édification du système de planification de l'espace territorial ont encore renforcé le rôle institutionnel de la planification dans la civilisation écologique. Le territoire et l'espace ne sont plus des ressources naturelles susceptibles d'une exploitation

illimitée, mais les supports fondamentaux de la gestion des relations entre l'être humain et la nature et de la réalisation de la modernisation à la chinoise.

La planification urbaine a démontré son caractère irremplaçable pour accélérer l'urbanisation de type nouveau, appliquer le principe selon lequel les villes sont construites par le peuple et pour le peuple, et édifier des villes habitables, résilientes, innovantes, intelligentes, vertes et riches de culture. Elle permet notamment aux différentes formes de ressources urbaines de déployer pleinement leurs fonctions, favorise des cycles vertueux et guide le développement urbain durable. Elle a également accompagné les grandes réalisations et l'expérience historique du PCC au cours du siècle écoulé, contribuant à façonner l'approche de l'action urbaine dans la nouvelle ère [35].

Dans le même temps, la coordination par la planification est devenue plus importante que jamais pour équilibrer ressources, environnement et développement. Trois documents majeurs — les Avis de 2016 sur le renforcement de la planification, de la construction et de la gestion urbaines [11], les Avis de 2018 sur l'unification du système de planification et une meilleure mobilisation du rôle stratégique directeur de la planification nationale du développement [34], et les Avis de 2019 — ont conjointement établi le système national de planification de la Chine dans la nouvelle ère. Celui-ci comprend la planification nationale du développement, la planification de l'espace territorial et les plans spécialisés, ainsi que leur coordination, leur ajustement et leur complémentarité. Il constitue un dispositif institutionnel fondamental de coordination au sein du système de gouvernance et une base essentielle pour comprendre avec précision le sens contemporain de la planification urbaine.

La nouvelle philosophie et le nouveau modèle de développement exigent également des services publics fondamentaux plus équilibrés et accessibles, une qualité accrue et la satisfaction de besoins spirituels et culturels diversifiés, multiniveaux et multidimensionnels. Dans une ère de renouvellement des tissus urbains existants, centrée sur la population et utilisant la gestion des actifs comme levier important, la planification urbaine doit partir de l'objectif de mieux « répondre aux besoins humains » et « réserver les meilleures ressources au peuple » [36]. Elle doit identifier de nouveaux moteurs de croissance, faire progresser la co-construction, la co-gouvernance et le partage dans la Ville du peuple, protéger l'intérêt général, combler les déficits, améliorer la qualité et renforcer le sentiment d'accomplissement et de bien-être de la population [41].

3.2 Comprendre la planification urbaine du point de vue de la cause du Parti

3.2.1 L'attention croissante du Parti à la planification urbaine

La gouvernance modernisée et la modernisation de la gouvernance sont les deux faces indissociables d'un même processus. Les caractéristiques intrinsèques de la modernisation à la chinoise font que sa gouvernance se manifeste principalement comme gouvernance d'un grand pays, gouvernance civilisationnelle, gouvernance équitable, gouvernance environnementale et gouvernance du développement [42]. La direction du Parti détermine l'orientation et la nature fondamentales de cette modernisation. Instrument majeur par lequel le Parti transforme progressivement son projet en réalité, la planification urbaine reçoit une attention croissante et se voit attribuer, dans la nouvelle ère, une valeur et des exigences renouvelées.

Lors d'une inspection de la planification et de la construction de Pékin en 2017, Xi Jinping a déclaré que la planification urbaine joue un rôle directeur important dans le développement des villes. Sa fonction stratégique d'orientation et son contrôle contraignant ont ainsi été mis en relief, et une planification de qualité a été présentée comme la première tâche de toute ville. Xi Jinping a également formulé des exigences explicites en matière de valeurs : lors d'une inspection au Guangdong en 2018, il a souligné que la planification et la construction urbaines devaient accorder une grande importance à la protection historique et culturelle ; à

Shanghai en 2019, il a déclaré que, qu'il s'agisse de planification ou de construction, de quartiers nouveaux ou de rénovation de la ville ancienne, l'action devait rester centrée sur la population et ses besoins. Il a alors formulé intégralement le principe selon lequel « les villes sont construites par le peuple et pour le peuple » [52]. Cette perspective dépasse manifestement les principes administratifs ordinaires pour s'élever au niveau de la philosophie de gouvernement du PCC.

La planification urbaine a par conséquent dépassé le cadre de l'administration publique et des fonctions sectorielles pour devenir une composante importante du programme de gouvernement du PCC. La Résolution de 2021 du Comité central du PCC sur les grandes réalisations et l'expérience historique du Parti au cours du siècle écoulé a identifié le renforcement de la planification, de la construction et de la gestion urbaines comme une réalisation et une expérience majeures ; la « planification urbaine » fut le seul type de planification explicitement mentionné [35]. En 2022, le XXe Congrès national du PCC a appelé à améliorer la planification, la construction et la gouvernance urbaines [12]. La Décision de la troisième session plénière du XXe Comité central sur l'approfondissement global de la réforme afin de promouvoir la modernisation à la chinoise [39] a ensuite insisté sur l'amélioration du système de planification urbaine. Ces orientations confirment pleinement l'importance de la planification urbaine dans la nouvelle ère et lui attribuent de nouvelles responsabilités historiques.

Alors que la Chine entre dans une ère urbaine guidée par la modernisation à la chinoise, le PCC a pleinement reconnu la valeur et la responsabilité de la planification urbaine. Celle-ci est devenue un instrument majeur de l'action urbaine du Parti et une planification au service du peuple, plutôt qu'un simple plan sectoriel, professionnel ou technique.

3.2.2 Une nouvelle interprétation de la planification urbaine pour la nouvelle ère

En 2015, les Nations Unies ont publié les Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale, première norme technique internationale consacrée au sujet. Elles définissent la planification urbaine et territoriale comme un processus décisionnel visant à réaliser des objectifs économiques, sociaux, culturels et environnementaux au moyen de visions, de stratégies et de plans spatiaux, appuyés par des principes et instruments de politique publique, des mécanismes institutionnels et participatifs, ainsi que des procédures de contrôle [40]. De nombreux pays développés divisent également la planification urbaine en étapes et cycles de politique publique. Cette définition largement admise montre que la transformation de la planification urbaine en processus de politique publique correspond aux tendances internationales [20, 41].

En Chine, la planification urbaine des débuts équivalait largement à la conception municipale et a longtemps existé comme activité spécialisée. Après la fondation de la République populaire, puis durant les premières années de la réforme et de l'ouverture, elle relevait principalement des services gouvernementaux. La Loi de 2007 sur la planification urbaine et rurale a marqué une nouvelle étape : elle a ramené la « planification urbaine » des niveaux national, régional, urbain et rural au niveau spécifique de la planification de la ville et a renforcé son caractère de politique publique en normalisant les procédures administratives. La Conférence centrale sur le travail urbain de 2015 a fixé des exigences de planification scientifique, d'organisation rationnelle et de développement durable, dont beaucoup dépassaient largement les fonctions sectorielles, l'activité administrative ou les plans professionnels traditionnels. Elle a encore consolidé la planification urbaine comme cadre de politique publique de « planification de la ville ». Dans la pratique, celle-ci est devenue « l'ensemble des plans de la ville ». Son sens s'est élargi pour inclure, à l'échelle urbaine, la planification du développement comme orientation stratégique de la gouvernance, la planification spatiale comme fondement du développement, ainsi que les plans sectoriels et spécialisés liés à la construction et à la gouvernance urbaines.

La planification urbaine peut donc recevoir trois interprétations. Premièrement, dans un sens large et généralisé, toute activité concernant la construction urbaine, les projets de bâtiment ou le caractère de la ville peut relever de la planification urbaine [42]. Cette conception est étroitement liée à la tradition ancienne du ministère des Travaux et aux contributions visibles de l'ingénierie et de l'architecture modernes. Deuxièmement, le terme peut désigner spécifiquement les plans élaborés par les gouvernements municipaux, en soulignant leur caractère officiel et fonctionnel. Il peut inclure non seulement les plans directeurs municipaux, mais aussi les plans de transport, de logement, de services publics, d'infrastructures et d'environnement. Cette lecture provient en partie de la période de l'économie planifiée et a été renforcée après les années 1990, lorsque de nombreux plans sectoriels ont dû être « intégrés au plan directeur de la ville ». Troisièmement, dans la nouvelle ère, le Parti a renforcé sa direction globale et unifiée de tous les domaines. L'action urbaine engage le développement durable du pays et la position dirigeante du Parti ; la planification urbaine, instrument majeur et orientation stratégique de cette action, ainsi que support essentiel du concept de la Ville du peuple, revêt donc un sens politique explicite.

Le sens contemporain renouvelé de la planification urbaine comprend au moins trois éléments. Premièrement, elle doit servir la modernisation de la gouvernance. En tant que plateforme locale de mise en œuvre de la gouvernance nationale, elle ne se limite ni à la coordination technique à l'échelle de la parcelle ou du projet, ni aux instruments de contrôle destinés à appliquer les politiques centrales. Sa tâche essentielle consiste à reconstruire les rapports de production en réponse au développement des forces productives. Deuxièmement, elle constitue un processus d'ajustement des relations entre les parties prenantes. Elle doit examiner le contexte institutionnel et les fondements de la gouvernance avant la mise à disposition des éléments de planification, puis évaluer la durabilité et la performance de la mise en œuvre et de l'exploitation, afin d'éviter aussi bien les enrichissements fortuits créés par la planification (windfalls) que les pertes qui appauvrissent certains groupes (wipeouts) [43]. Troisièmement, elle doit édifier un mécanisme de gouvernance urbaine centré sur la population et fondé sur ses droits, notamment l'égalité d'usage de l'espace et la participation à la décision. En articulant orientation des politiques de développement, rationalité axiologique dans l'usage des ressources et solutions spatiales et techniques, la planification urbaine peut guider une allocation marchande raisonnable des ressources spatiales et créer des environnements urbains agréables qui renforcent le bien-être, la sécurité et la satisfaction.

Du point de vue de la demande, la transformation de la planification emprunte deux voies afin de maintenir la cohérence entre l'action du PCC et les besoins de la population.

La première consiste à répondre aux besoins existants de la population. La planification joue un rôle actif dans leur identification, leur coordination et leur prise en charge. Le Parti et l'État approfondissent continuellement la recherche sur la demande et sur les comportements qu'elle induit, identifient les besoins de la vie quotidienne à différents niveaux et dans divers domaines à partir des régularités comportementales des habitants,⁽⁴⁾ et font de la satisfaction des aspirations croissantes à une vie meilleure un objectif fondamental de la gouvernance [44-45]. La population est toutefois hétérogène et complexe, et les besoins diffèrent selon les groupes. Dans le renouvellement des espaces existants, la rareté du foncier et de l'espace peut même provoquer des conflits entre demandes. La planification urbaine doit alors coordonner les besoins par la communication, la médiation et la négociation, clarifier les relations entre sujets et objets de la gouvernance, rechercher le plus grand dénominateur commun et répondre efficacement à des attentes diversifiées et intégrées.

La seconde voie consiste à orienter les besoins de la population. La planification intervient dans la création, l'orientation et la satisfaction de la demande. Le Parti et l'État assument de larges responsabilités en matière de stabilité politique, de croissance économique, de prospérité culturelle et de développement écologique. Les besoins globaux et locaux, comme les besoins de long et de court terme, ne peuvent pas toujours être conciliés

spontanément. Par la sensibilisation et la mobilisation, la diffusion des connaissances et l'orientation des valeurs — notamment au moyen des dispositifs d'urbanistes de quartier, de la participation institutionnalisée du public, de réunions de mobilisation, de séminaires et d'ateliers [44-45] — la planification peut encourager des modes de vie plus verts et sobres en carbone, renforcer la conscience du développement durable et la participation à la gouvernance sociale, et traduire les orientations stratégiques générales dans les espaces de la vie quotidienne grâce à la conception et à la réglementation spatiales.

L'attention du Parti à la planification urbaine procède ainsi de sa philosophie de gouvernement au service du peuple et de sa volonté de répondre aux besoins de l'époque ; elle répond également aux exigences du développement socio-économique durable des villes et de l'édification d'une civilisation écologique, tout en assumant la mission historique d'orienter la transformation des comportements des utilisateurs de ressources. Instrument majeur de l'action urbaine du Parti, la planification ne consiste ni en une allocation directe et simplifiée des ressources, ni en un contrôle sectoriel limité au foncier constructible et aux actes de construction. Tout en laissant au marché son rôle fondamental dans l'allocation des ressources, elle réalise une coordination de niveau supérieur par l'orientation des objectifs et des valeurs et par la réglementation des comportements, incarnant ainsi la philosophie de gouvernement dans son ensemble. Le moment est donc venu de reconstruire intégralement le système de planification urbaine, d'en transformer les valeurs, les institutions, les mécanismes et le soutien technique afin de répondre aux nouvelles exigences de gouvernement, et d'établir des systèmes disciplinaires, scientifiques et discursifs « aux caractéristiques, au style et à l'esprit chinois » [46].

3.3 Améliorer le système de planification urbaine

La troisième session plénière du XXe Comité central du PCC a demandé d'améliorer le système de planification urbaine. Cette exigence prolonge la politique constante du Parti à l'égard de l'action et de la planification urbaines, reflète une évaluation approfondie des pratiques actuelles et constitue un déploiement stratégique pour la période à venir.

Améliorer le système ne signifie pas nier simplement l'immense contribution de la planification urbaine au cours des plus de soixante-dix années de la République populaire. Il s'agit de réexaminer son rôle et son statut en héritant des bonnes traditions du Parti et d'approfondir la réforme afin qu'elle réponde aux besoins de la nouvelle ère. Au moins quatre domaines méritent une attention particulière.

3.3.1 Respecter les régularités objectives et servir les besoins de la population

La relation entre fonctions gouvernementales, développement professionnel et construction disciplinaire sous la direction du Parti doit être convenablement organisée. Le respect des régularités objectives et la mise en œuvre du concept de la Ville du peuple doivent être particulièrement soulignés. La Ville du peuple constitue l'idée directrice de la planification urbaine et répond systématiquement aux questions fondamentales : à qui appartient la ville, pour qui est-elle construite et sur qui repose-t-elle ? La population est le sujet principal et le cœur du pouvoir urbain ; elle est la finalité ultime de la planification et de la construction. « Maintenir la position centrale des larges masses dans la construction et le développement urbains et garantir le caractère populaire de la ville sont des traits essentiels de la construction urbaine à caractéristiques chinoises et des caractéristiques distinctives de la Ville du peuple » [47]. Ils constituent aussi le fondement politique du gouvernement du PCC.

La direction du Parti est le système fondamental de direction de la Chine, la caractéristique déterminante de la modernisation chinoise de la gouvernance et la condition préalable à l'amélioration du système de planification urbaine. Dépasser les habitudes de pensée et d'action propres aux services, aux secteurs et aux professions, puis comprendre la planification urbaine de la nouvelle ère du point de vue de la cause du Parti, constitue un défi pour les administrations, la société et l'ensemble des professionnels. Les exigences

administratives, les intérêts du développement professionnel ou les revendications disciplinaires ne sauraient se substituer aux dispositions institutionnelles du Parti en matière de planification urbaine.

La relation entre fonction gouvernementale, développement professionnel et construction disciplinaire peut également s'inspirer de la sagesse de la tradition chinoise de l'art de gouverner : un modèle administratif de « gouvernement par la Voie », un objectif professionnel selon lequel « les instruments portent la Voie » et une philosophie de valeurs où « la Voie suit la nature ». Le retour à cette tradition permet d'unir les intérêts du Parti au pouvoir et ceux de la population [48].

3.3.2 Rationaliser les fonctions et bien planifier la ville

Il convient de mobiliser pleinement l'initiative des autorités centrales et locales. Ramener la planification urbaine à l'échelle de la ville clarifie les relations entre centre et collectivités, ainsi qu'entre gouvernement et marché, conformément à l'approfondissement des réformes. La planification urbaine concerne le développement industriel, le cadre de vie, les infrastructures, les services publics et la protection écologique de chaque ville ; elle est donc fortement locale. Les habitants en sont les principales parties prenantes. Sous réserve du respect des politiques nationales et des plans supérieurs, les décisions devraient être prises par les comités locaux du Parti, les assemblées populaires et les gouvernements afin d'adapter la planification aux circonstances changeantes [49].

Après une urbanisation rapide et une construction à grande échelle, de nombreux pays développés ont également mené de vastes débats et sont parvenus à un consensus général : la planification urbaine relève principalement de la responsabilité locale. Les décideurs locaux — conseils ou gouvernements — fixent l'orientation, l'échelle et le rythme du développement, élaborent les stratégies spatiales et les étapes de mise en œuvre, puis mobilisent les ressources sociales pour réaliser les objectifs. Les différences de systèmes politiques et juridiques ne modifient pas ce positionnement fondamental. Les documents des Nations Unies distinguent ainsi cinq niveaux de planification spatiale : transfrontalière, nationale, région urbaine et métropolitaine, urbaine et communautaire [26, 40].

Cela ne nie pas la responsabilité du gouvernement central de considérer le pays dans son ensemble. Même les économies de marché soulignent fortement la primauté des intérêts nationaux et régionaux, qui doivent être pleinement respectés et garantis dans la planification urbaine. Le Nouvel Agenda urbain accorde à la politique urbaine nationale une importance égale à celle de la planification stratégique du développement urbain [26]. En Chine, les plans nationaux et les orientations politiques exercent une influence substantielle sur le développement des villes, notamment les plans quinquennaux de développement économique et social et le Plan national d'urbanisation de type nouveau.

3.3.3 Orienter la planification vers la gouvernance et promouvoir la co-construction, la co-gouvernance et le partage

La transition de la gestion vers la gouvernance doit être accomplie. La différence entre « planification, construction et gestion urbaines » et « planification, construction et gouvernance urbaines » ne tient pas seulement au vocabulaire ; elle traduit une profonde transformation historique et politique. La planification urbaine est fondamentalement un instrument des autorités dirigeantes. Elle transforme leurs intentions en décisions concernant la construction et la gestion des environnements bâtis et naturels. La gouvernance désigne l'ensemble des modalités par lesquelles institutions publiques et privées et individus administrent les affaires communes ; c'est un processus continu qui concilie des intérêts conflictuels ou divergents et rend possible l'action collective. Elle comprend les institutions et règles formelles auxquelles chacun doit se conformer, mais aussi les arrangements informels acceptés par les acteurs ou jugés conformes à leurs intérêts [50-51].

Le modèle chinois de gouvernement fort a historiquement privilégié une voie de gestion administrative. Le gouvernement en était l'acteur principal et la gestion un processus administratif interne, organisé, conduit principalement par les autorités et les maires, régi par des instructions et procédures explicites et visant à maximiser l'efficacité. Ses objets comprenaient l'usage des sols, le contrôle de l'aménagement et les comportements de construction. La gouvernance, en revanche, est un effort conjoint du gouvernement, des entreprises et de la société sous la direction du Parti. Elle porte sur les affaires publiques dans les domaines politique, économique, social, culturel et écologique. Elle inclut non seulement l'administration centrée sur les autorisations au sein des structures gouvernementales, mais aussi l'orientation globale du système social urbain, la coordination entre administrations et les interactions de coopération, de consultation et d'échange au sein des organisations et réseaux informels. Le gouvernement n'est pas l'unique sujet de la gouvernance et peut lui-même en devenir un objet. La direction centralisée et unifiée du Parti et le système démocratique socialiste sont donc essentiels à une gouvernance modernisée.

3.3.4 Élever le niveau de coordination et normaliser l'articulation entre plans multiples

L'intégration de plusieurs plans n'est pas une fin en soi et ne signifie pas qu'un plan unique doive régir tous les domaines. L'essentiel est la coordination entre les plans. L'intégration vise les fonctions gouvernementales et cherche à résoudre les contradictions et les contraintes réciproques entre plans publics. Les racines du problème ne résident pas dans la planification elle-même, mais dans l'évolution du développement socio-économique et de l'urbanisation, qui a produit des fonctions sectorielles chevauchantes, mal positionnées, absentes ou mal appariées, une inadéquation entre compétences et responsabilités, ainsi qu'une allocation irrationnelle des ressources. Fondamentalement, les rapports de production ne se sont pas adaptés au développement des forces productives. La solution de base consiste à renforcer la communication entre services publics, c'est-à-dire la coordination des plans. L'intégration est une mesure exceptionnelle lorsque les conflits sont particulièrement aigus ; la coexistence de plusieurs plans est la situation normale, et leur articulation constitue le principe et la méthode de travail fondamentaux.

Pour une profession et une discipline habituées à l'isomorphisme tridimensionnel, les pratiques et le développement intersectoriels suivront de plus en plus leurs logiques propres. La profession ne doit pas chercher à monopoliser tous les services correspondant aux fonctions d'un seul département compétent ; elle peut dépasser son périmètre et fournir des services techniques à plusieurs administrations. La discipline ne doit pas se limiter à étudier les besoins d'une seule fonction de planification, mais couvrir tout le champ de la planification, mener des recherches scientifiques et techniques, synthétiser l'expérience de pratiques diverses et construire un corpus intégré de connaissances englobant tous les types de plans. Les services compétents ont une responsabilité importante dans l'orientation du développement sain de la profession et de la discipline, mais cela ne signifie pas que le secteur de la planification ou son système de connaissances soit leur propriété sectorielle.⑤

En somme, dépasser l'isomorphisme tridimensionnel exige que les fonctions administratives s'exercent efficacement dans les cadres juridiques et politiques, que l'efficacité administrative soit améliorée, que la croissance durable de la profession soit soutenue, et que l'autonomie comme les capacités de la discipline soient renforcées. Cela suppose d'adopter un point de vue dépassant le cadre tridimensionnel et d'institutionnaliser la coordination intersectorielle des plans comme mécanisme de travail ordinaire.

4 Conclusion

Le sens de la planification urbaine en République populaire de Chine a connu deux transformations majeures. Premièrement, le système de planification urbaine et rurale établi par la Loi de 2007 a explicitement classé la

planification urbaine comme planification à l'échelle de la ville. Le terme est ainsi passé d'une catégorie englobant les plans nationaux et provinciaux des systèmes urbains, ainsi que les plans de bourgs et de villages, à une référence plus précise à la « planification de la ville ». Deuxièmement, la Conférence centrale sur le travail urbain a fait d'un travail urbain de qualité — comprenant planification, construction et gestion — une responsabilité majeure des comités du Parti à tous les niveaux, dépassant son statut antérieur de fonction administrative ou sectorielle. La troisième session plénière du XXe Comité central a ensuite défini la planification urbaine comme un système plutôt que comme un plan spécialisé. Le concept de la Ville du peuple formulé par Xi Jinping a renforcé son contenu politique et fourni l'orientation générale de la reconstruction du système.

Le sens de la « planification urbaine » a évolué avec les époques et assumé des responsabilités historiques différentes. Aujourd'hui, elle désigne la planification de la ville. Le système de planification urbaine constitue l'expression à l'échelle urbaine du système national de planification ; une pratique concrète de gouvernance centrée sur la population dans la construction et la gouvernance de la Ville du peuple ; un système composé des différents plans urbains sous la direction du système national ; et un dispositif de coordination des plans multiples à l'échelle de la ville. Son sens est plus large que la planification traditionnelle, orientée vers l'ingénierie et le secteur de la construction, puisqu'il couvre les diverses formes de planification urbaine. Il est aussi plus intégrateur, car il reprend le déploiement global du système national, en assure la continuité verticale et sert de terme générique aux plans de tous les secteurs et domaines urbains.

La planification urbaine est revenue du système vertical couvrant plusieurs niveaux administratifs au début de la réforme vers le champ des affaires locales. Sous l'orientation de la planification et de la politique urbaine nationales, et dans le respect des intérêts nationaux ainsi que des seuils écologiques et budgétaires, elle fournit une orientation stratégique et un cadre d'action au développement urbain et intègre tous les plans à l'échelle de la ville. Elle constitue un instrument majeur par lequel les comités municipaux du Parti et les gouvernements mettent en œuvre le concept de la Ville du peuple et conduisent l'action urbaine, ainsi qu'un moyen important de résoudre les tensions entre centre et collectivités et entre administrations. Renforcer le système pour répondre aux besoins de la gouvernance urbaine est donc l'une des transformations les plus urgentes de la planification dans la nouvelle ère.

Dans l'objectif de moderniser la gouvernance urbaine, l'ensemble des plans à l'échelle de la ville couvre conjointement tout le processus allant de la gestion de la demande à l'utilisation des ressources et à la réglementation des comportements, réalisant ainsi une véritable coordination entre plans multiples. La planification urbaine assume dès lors une responsabilité historique accrue de coordination verticale et horizontale. Elle a évolué d'un pouvoir de police intervenant sur les droits de propriété privée vers une plateforme publique de modernisation de la gouvernance. Sous la direction des comités municipaux du Parti, elle imagine l'avenir urbain, oriente les valeurs contemporaines et régule les comportements sociaux. Elle recherche l'équilibre et les solutions optimales entre pouvoir, droits et capital ; entre développement, sécurité et environnement ; entre histoire, présent et avenir. Elle permet à la décision de précéder l'action et coordonne la carte de base avec le projet de développement. Ce processus exige la planification spatiale et la coordination des projets de construction, la gestion de la demande des différents groupes socio-économiques afin d'équilibrer l'offre et la demande de services publics essentiels, d'espaces publics et de logements publics, ainsi que la communication et la négociation entre acteurs pour construire un consensus sur la stratégie urbaine de long terme comme sur les questions immédiates de la vie quotidienne.

La réussite de cette transformation dépend de la capacité des services de planification à renouveler leurs concepts, à administrer conformément à la loi et à aider les différentes parties prenantes à dégager le plus grand dénominateur commun. Elle exige également l'innovation professionnelle, une participation plus large d'autres

secteurs au processus de planification et un soutien technique renforcé à la décision scientifique. Enfin, la discipline doit continuer d'accumuler des connaissances et de servir la pratique, tout en assumant la responsabilité de renforcer la conscience urbaine et la culture de la planification chez les décideurs comme dans l'ensemble de la société.

Notes

- ① La planification des systèmes urbains prend pour objet une région et son réseau de villes et de bourgs et fournit une base scientifique à l'élaboration des plans directeurs urbains. Elle s'est progressivement étendue de l'échelle municipale aux échelles provinciale et nationale, intégrant l'usage des sols, l'implantation des infrastructures, la protection écologique et environnementale et d'autres facteurs, pour évoluer vers la totalité du territoire et de ses éléments. Cette extension a semé les germes de chevauchements, voire de conflits, avec les fonctions de planification d'autres administrations, notamment les plans ultérieurs de l'espace territorial, d'utilisation des sols et de zonage des fonctions principales.
- ② Lors de la révision du catalogue des disciplines en 2011, la « planification urbaine », auparavant discipline de deuxième niveau rattachée à l'architecture, a été élevée au rang de discipline indépendante de premier niveau sous le nom de « planification urbaine et rurale ». Cette appellation reflète la dépendance de la discipline à l'égard des fonctions administratives et diffère des expressions courantes à l'international telles que « city/urban planning » ou « urban/city and regional planning ».
- ③ Sur les relations entre le champ fonctionnel, le champ d'impact et le champ de recherche de la planification, voir la référence [27].
- ④ Lors de la rencontre avec les médias du Comité permanent du Bureau politique du Comité central du PCC en novembre 2012, Xi Jinping a déclaré que la population aime la vie et aspire à une meilleure éducation, à un emploi plus stable, à des revenus plus satisfaisants, à une sécurité sociale plus fiable, à des services médicaux et sanitaires de meilleure qualité, à un logement plus confortable et à un environnement plus agréable ; elle souhaite également que ses enfants puissent mieux grandir, travailler et vivre.
- ⑤ D'après le Catalogue des disciplines pour la délivrance des diplômes publié par le Comité des diplômes universitaires du Conseil des affaires d'État (mise à jour d'avril 2018), parmi 111 disciplines de premier niveau réparties en 13 catégories, 26 disciplines appartenant à sept catégories sont liées à la planification de l'espace territorial. Selon le Catalogue 2020 des spécialités de premier cycle des établissements ordinaires d'enseignement supérieur du ministère de l'Éducation, parmi 703 spécialités réparties en 12 catégories, 54 relevant de huit catégories sont liées à cette planification, dont 38 de manière étroite. Les fonctions de planification des autres administrations présentent une ampleur comparable.

Références

- [1] WU Tinghai. La « planification » de la ville de Daxing sous les Sui par Yuwen Kai, du point de vue de la théorie de la situation [J]. City Planning Review, 2009(12) : 39-47.
- [2] TIAN Yuan. Évolution de la terminologie et des concepts de la planification urbaine dans la Chine moderne [D]. Nankin : Southeast University, 2015.
- [3] HUANG Shimeng. Explication et compilation de la terminologie professionnelle de la planification métropolitaine [M]. Taiwan Urban Planning Association, 1990.
- [4] LIU Jinhua. Comprendre la « planification » : étude linguistique de la planification et des termes connexes [J]. City Planning Review, 2024, 48(4) : 85-94.

- [5] ZHOU Ganzhi. Accueillir le troisième printemps de la planification urbaine [J]. City Planning Review, 2002(1) : 9-10.
- [6] Conseil des affaires d'État. Règlement sur la planification urbaine (1984) [S]. 1984-01-05.
- [7] Université Tongji. Principes de planification urbaine [M]. Pékin : China Architecture & Building Press, 1981.
- [8] Loi de la République populaire de Chine sur la planification urbaine et rurale [S]. 2007-10-28.
- [9] Conseil des affaires d'État. Avis sur le renforcement de la supervision et de l'administration de la planification urbaine et rurale (document du Conseil des affaires d'État no 13 [2002]) [R]. 2002-05-15.
- [10] Comité central du PCC et Conseil des affaires d'État. Avis sur le renforcement de la planification, de la construction et de la gestion urbaines (document du Comité central no 6 [2016]) [R]. 2016-02-06.
- [11] XI Jinping. Porter haut le grand drapeau du socialisme à caractéristiques chinoises et lutter dans l'unité pour édifier intégralement un pays socialiste moderne : rapport au XXe Congrès national du Parti communiste chinois [R]. 2022-10-16.
- [12] GUO Lu. L'ordre sous le Ciel et la configuration de la cité : comparaison des premières pensées chinoise et occidentale de la planification dans les Rites des Zhou et la Politique [J]. City Planning Review, 2023, 47(12) : 32-38.
- [13] SUN Shiwen. Le système de planification urbaine de la Chine ancienne dans les Rites des Zhou [J]. City Planning Review, 2012, 36(8) : 9-13.
- [14] GUO Lu, WU Tinghai. Distinguer les orientations, établir les positions, structurer l'État et ordonner les champs : système de planification spatiale et méthodes techniques de la Chine ancienne dans les Rites des Zhou [J]. Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences), 2017, 32(6) : 36-54.
- [15] HE Yaju. Histoire de la planification urbaine dans la Chine ancienne [M]. Pékin : China Architecture & Building Press, 1996.
- [16] Urban Planning Society of China. Histoire disciplinaire de la planification urbaine et rurale en Chine [M]. Pékin : China Science and Technology Press, 2018.
- [17] ZHANG Jingxiang, LUO Zhendong. Tendances contemporaines de la planification urbaine et rurale en Chine [M]. Nankin : Southeast University Press, 2013.
- [18] Comité central du PCC et Conseil des affaires d'État. Plan national d'urbanisation de type nouveau (2014-2020) [R]. 2014.
- [19] Le gouvernement central lance des projets pilotes d'intégration de plans multiples dans 28 villes et districts [N]. 21st Century Business Herald, 2014-11-19.
- [20] SHI Nan. Politique de planification et planification orientée vers les politiques publiques [D]. Pékin : Université de Pékin, 2005.
- [21] Ministère du Personnel et ministère de la Construction. Avis publiant les dispositions provisoires relatives au système de qualification professionnelle des urbanistes agréés et les mesures de reconnaissance de leurs qualifications professionnelles (document du Personnel no 39 [1999]) [R]. 1999.
- [22] SHI Nan. Recherche disciplinaire en planification urbaine et rurale et système de connaissances de la planification [J]. City Planning Review, 2021, 45(2) : 9-22.
- [23] LI Tie. Qui doit assumer la responsabilité de la planification urbaine ? [EB/OL]. 2024-09-29. <https://new.qq.com/rain/a/20200117A0J6MV00>.
- [24] SHI Nan. La demande [J]. City Planning Review, 2019, 43(12) : 1.

- [25] SHI Nan. Facteurs influençant les fonctions sociales de la planification urbaine : analyse de son statut social [J]. *City Planning Review*, 2005(8) : 9-18.
- [26] Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable. Nouvel Agenda urbain [J]. *City Planning Review*, 2016, 40(12) : 19-32.
- [27] Comité central du PCC et Conseil des affaires d'État. Plan intégré de réforme pour la promotion de la civilisation écologique [R]. 2015-09-11.
- [28] YANG Baojun, DONG Ke. Faire progresser la civilisation écologique par le système de planification de l'espace territorial [EB/OL]. 2024-11-04. <https://www.planning.org.cn/news/view?id=9692&cid=0>.
- [29] SHI Nan. Symposium académique sur le développement disciplinaire dans le contexte de la réforme du système de planification spatiale [J]. *Urban Planning Forum*, 2019(1) : 1-11.
- [30] CAO Kang, WANG Hui. De la rationalité instrumentale à la rationalité communicationnelle : transformation du noyau intellectuel et de la théorie de la planification urbaine moderne [J]. *City Planning Review*, 2009, 33(9) : 44-51.
- [31] ZHANG Tingwei. De « dire la vérité au pouvoir » à « participer au pouvoir de décision » : une tendance de la théorie américaine contemporaine de la planification — la planification communicationnelle [J]. *City Planning Review*, 1999(6) : 33-37.
- [32] SHI Nan. Sur l'intérêt public dans la planification urbaine [J]. *City Planning Review*, 2004(6) : 20-31.
- [33] Institut d'histoire et de littérature du Parti du Comité central du PCC. Extraits des discours de Xi Jinping sur l'action urbaine [M]. Pékin : Central Party Literature Press, 2022.
- [34] Comité central du PCC et Conseil des affaires d'État. Avis sur l'unification du système de planification et une meilleure mobilisation du rôle stratégique directeur de la planification nationale du développement [R]. Document du Comité central no 44 [2018], 2018-11.
- [35] Comité central du PCC. Résolution du Comité central du PCC sur les grandes réalisations et l'expérience historique du Parti au cours du siècle écoulé [R]. Pékin, 2021.
- [36] CCTV.com. Le renouvellement urbain rend la vie meilleure [EB/OL]. 2024-08-17. <http://politics.people.com.cn/n1/2024/0817/c1001-40300739.html>.
- [37] SHI Nan. La responsabilité historique de la planification dans le développement urbain-rural durable et la modernisation de la gouvernance : compte rendu de Revitalisation rurale durable et gouvernance de la planification [J]. *China Land Science*, 2023, 37(7) : 135-136.
- [38] CHEN Weiguang. Modernisation à la chinoise et modernisation mondiale du point de vue de la gouvernance [J]. *Journal of Renmin University of China*, 2024, 38(2) : 44-55.
- [39] Comité central du PCC. Décision sur l'approfondissement global de la réforme afin de promouvoir la modernisation à la chinoise [R]. 2024-07-21.
- [40] SHEN Jianguo. ONU-Habitat : Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale [J]. *City Planning Review*, 2016, 40(12) : 9-18.
- [41] ZHAO Min. L'orientation de politique publique de la planification urbaine et l'administration conformément à la loi [J]. *City Planning Review*, 2007(6) : 21-27.
- [42] SHI Nan. Établir un système de normes techniques de planification fondé sur le contrôle des éléments et des procédures [J]. *Urban Planning Forum*, 2009(2) : 1-19.
- [43] HAGMAN D. G., MISCZYSKI D. J. *Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation* [M]. 1re éd. Routledge, 1979 : 187-202.

- [44] YIN Dongshui, ZHOU Guanghui. La planification nationale guide le développement national : analyse politique fondée sur les plans quinquennaux chinois [J]. CASS Journal of Political Science, 2022(5) : 99-112.
- [45] ZHANG Lizhen, LI Ruomeng. Processus historique et expérience fondamentale du PCC dans la promotion du développement coordonné des « deux civilisations » : perspective des plans quinquennaux [J]. Decision Science, 2023(4) : 5-14.
- [46] XI Jinping. Discours prononcé lors de la 39e séance d'étude collective du Bureau politique du XIXe Comité central du PCC, le 27 mai 2022 [R]. 2022.
- [47] YAN Bo. Origines, cadre de gouvernance par la planification et pratiques du concept de la Ville du peuple [J]. Planners, 2024, 40(5) : 9-17.
- [48] FANG Zhaohui. Enquête sur le sens de l'« art de gouverner » : commémoration du 125e anniversaire de la naissance de Qian Mu [J]. History of Political Thought, 2020, 11(4) : 1-21.
- [49] Groupe de recherche. Réforme et innovation dans l'élaboration des plans directeurs urbains [J]. City Planning Review, 2014, 38(S2) : 84-89.
- [50] WU Jia, ZHANG Jingxiang. Transformation de la planification urbaine chinoise du point de vue de l'évolution de l'art de gouverner [J]. Urban Development Studies, 2006(2) : 64-68.
- [51] HE Yanling. La voie vers la Ville du peuple [M]. Pékin : People's Publishing House, 2022.
- [52] Centre de recherche de Shanghai sur la pensée de Xi Jinping relative au socialisme à caractéristiques chinoises pour une nouvelle ère. Promouvoir un développement urbain centré sur la population [EB/OL]. 2024-11-04. <http://theory.people.com.cn/n1/2020/0616/c40531-31747831.html>.

Révisé : septembre 2024. Traduction assistée par l'IA.