

Évaluation des plans détaillés à l'intérieur des limites de développement urbain dans une perspective de gestion sur l'ensemble du cycle

WANG Yan, ZENG Xiangkun

Résumé : L'évaluation des plans détaillés à l'intérieur des limites de développement urbain — anciennement plans détaillés réglementaires — constitue un moyen essentiel d'en améliorer la scientificité et l'efficacité, mais les méthodes à employer ne font pas encore consensus. Cet article passe en revue les recherches existantes et les tendances apparues avec la réforme de la planification territoriale. Il soutient que l'évaluation doit avant tout fournir une rétroaction ciblée aux différentes étapes de la gestion des plans détaillés sur l'ensemble du cycle, et que son contenu doit être défini avec précision selon la décision à éclairer. Sur cette base, trois catégories complémentaires sont proposées : évaluation de l'applicabilité des documents de planification, évaluation de l'applicabilité des règles de gestion et diagnostic des unités de plan détaillé réglementaire. Compte tenu de leurs conditions opérationnelles distinctes, l'article recommande enfin un mécanisme associant évaluations périodiques et en temps réel.

Mots-clés : gestion sur l'ensemble du cycle ; plans détaillés à l'intérieur des limites de développement urbain ; plans détaillés réglementaires ; évaluation des plans ; planification territoriale

Classification CLC : TU984 Type de document : A DOI : 10.16361/j.upf.202405015 Numéro d'article : 1000-3363 (2024) 05-0113-06

1 Revue et analyse des tendances de l'évaluation des plans détaillés à l'intérieur des limites de développement urbain

1.1 Bilan de l'évaluation des plans détaillés réglementaires avant la réforme de la planification territoriale

L'évaluation des plans détaillés à l'intérieur des limites de développement urbain — anciennement plans détaillés réglementaires, ci-après « PDR » — constitue une branche importante de l'évaluation de la mise en œuvre des plans. Elle permet de pallier les limites d'une planification statique, de répondre à l'évolution des conditions de mise en œuvre et d'orienter plus efficacement le développement urbain [1-2]. Depuis l'instauration, en 2004, de règles strictes encadrant l'attribution des droits d'usage des terrains à vocation commerciale par appel d'offres, enchères ou cotation publique, les villes chinoises ont largement engagé la couverture intégrale de leur territoire par les PDR. Or les plans élaborés en amont selon les procédures prescrites entrent souvent en contradiction avec des besoins de construction qui évoluent après leur approbation [3]. Afin de concilier l'autorité du PDR avec l'efficacité de sa mise en œuvre, praticiens et chercheurs ont multiplié les travaux et les expérimentations sur son évaluation.

Sur le plan conceptuel, les travaux ont proposé une évaluation couvrant les phases ex ante, concomitante et ex post [4], distingué l'évaluation avant et après mise en œuvre [5-6], ou articulé l'évaluation au système de maintenance des PDR selon qu'il s'agit d'un ajustement, d'une modification ou d'une révision générale [7]. Plusieurs cadres ont été élaborés : une évaluation procédurale, finalisée et sociale fondée sur la gestion de la planification [8] ; une évaluation de la cohérence des solutions spatiales, de la conformité aux objectifs et de la réponse aux problèmes publics, inspirée de l'évaluation des politiques publiques [9] ; ou encore une évaluation systémique à l'échelle urbaine portant sur les objectifs, le degré de mise en œuvre et l'adaptabilité des PDR [10]. Sur le plan méthodologique, les recherches insistent sur l'identification précoce des problèmes, l'analyse différenciée, l'attention portée

au processus, le choix du contenu selon le type d'unité de planification [11] et l'analyse des dossiers d'autorisation pour apprécier les effets de mise en œuvre [12]. Les dispositifs proposés comprennent un système de soutien à quatre niveaux — évaluation dynamique, appui technique, maintenance des PDR et garanties administratives [4] — ainsi qu'une participation accrue des experts des commissions municipales d'urbanisme, des « urbanistes de quartier » et d'autres professionnels [13].

Dans l'ensemble, cette première période a produit de nombreuses explorations en adaptant les méthodes d'évaluation des plans directeurs. Deux difficultés demeurent néanmoins. Premièrement, aucun consensus ne s'est dégagé sur le cadre et les méthodes d'évaluation, et l'utilité opérationnelle des conclusions reste à renforcer. Deuxièmement, l'évaluation sert encore principalement à justifier la nécessité de modifier des cas particuliers, sans avoir donné naissance à un dispositif régulier d'évaluation périodique [4, 14]. Or celle-ci constitue précisément le principal levier d'une maintenance proactive, programmée et dynamique des PDR.

1.2 Tendances récentes de l'évaluation des PDR

Dans le nouveau contexte de la planification territoriale, l'évaluation périodique est davantage mise en avant. Les Avis du Comité central du Parti communiste chinois et du Conseil des affaires d'État sur l'établissement du système de planification territoriale et la supervision de sa mise en œuvre prescrivent explicitement un dispositif d'évaluation régulière et l'ajustement dynamique des plans territoriaux en fonction du développement économique et social ainsi que des résultats de l'évaluation. La manière de réviser les PDR à partir de ces résultats est dès lors devenue une question majeure de recherche et de politique publique.

L'évaluation des PDR s'inscrit ainsi dans un nouveau cadre institutionnel, qui a déjà donné lieu à plusieurs expérimentations. Premièrement, elle doit soutenir la nouvelle articulation entre plans directeurs et plans détaillés, assurer la transmission des prescriptions et répondre aux besoins immédiats d'ajustement groupé des PDR existants. Certains chercheurs [15] ont construit un système d'évaluation autour de cinq cohérences : environnement de mise en œuvre, élaboration du plan, état des plans existants, contenu obligatoire et gestion de la planification. Le Guangdong, le Zhejiang et d'autres provinces ont également publié des guides d'évaluation des PDR déjà approuvés. En examinant leur conformité ou leur adaptabilité aux plans directeurs, plans sectoriels, politiques et règlements, normes techniques et grands projets, ces guides permettent de déterminer si les PDR restent applicables et d'établir des programmes de révision. Ils n'ont toutefois pas encore été institutionnalisés comme mécanismes d'évaluation périodique.

Deuxièmement, le renforcement de la supervision de la planification territoriale accélère la normalisation et la transparence de la gestion des PDR. De nombreuses règles locales, souvent adoptées à titre expérimental, doivent encore être perfectionnées en continu. L'évaluation doit donc servir non seulement à ajuster les plans, mais aussi à améliorer les règles. Troisièmement, dans le contexte de la « ville centrée sur la population » et du renouvellement du tissu existant, la gestion des PDR ne peut plus se limiter à accompagner la cession foncière. Elle doit soutenir le renouvellement continu et l'amélioration fonctionnelle de la ville ; l'évaluation de l'état du développement urbain et la réponse aux problèmes constatés doivent primer sur la simple mesure du taux d'exécution du plan [16]. Depuis 2022, Beijing expérimente ainsi l'évaluation de la mise en œuvre de PDR de quartier déjà approuvés, en mettant davantage l'accent sur la performance de l'action et sur une gouvernance au plus près du terrain^①.

Parallèlement, l'importance récemment accordée au niveau national à la gestion des plans sur l'ensemble de leur cycle a précisé l'orientation de la réforme. Le document d'interprétation de l'Avis du ministère des Ressources naturelles sur le renforcement de la planification territoriale détaillée, publié en 2023, indique qu'à mesure que la planification détaillée passe d'un schéma statique à une régulation

dynamique couvrant l'ensemble du processus et du cycle, son système institutionnel doit être perfectionné afin de former une boucle complète allant de l'élaboration et de la mise en œuvre au suivi, à l'évaluation, à la maintenance et à l'exploitation. L'évaluation périodique des PDR n'est donc plus facultative : elle devient un maillon central de leur gestion en boucle fermée. Dans cette perspective, le présent article systématise le cadre et le contenu de l'évaluation des PDR sous l'angle de la gestion sur l'ensemble du cycle et propose un mécanisme d'évaluation périodique adapté au système de planification territoriale.

2 L'évaluation des PDR dans une perspective de gestion sur l'ensemble du cycle

La gestion sur l'ensemble du cycle est un mode de management apparu lors du passage des sociétés industrielles occidentales à la société postindustrielle. Elle met l'accent sur la continuité des processus, l'articulation de toutes les étapes et l'intégration de l'ensemble des facteurs [17]. En mai 2020, lors des délibérations de la délégation du Hubei à la troisième session de la XIII^e Assemblée populaire nationale, le président Xi Jinping a souligné que la notion de gestion sur l'ensemble du cycle de vie devait traverser toutes les étapes de la planification, de la construction et de la gestion urbaines. Les PDR constituant le pivot entre la planification territoriale et la gestion de la construction urbaine, leur gestion sur l'ensemble du cycle est déterminante pour la qualité et l'efficacité du développement urbain.

Le cycle complet de la planification territoriale est généralement décrit par quatre étapes — élaboration, approbation, mise en œuvre et supervision — ou par trois lorsque l'approbation est intégrée à l'élaboration [18]. Pour la planification détaillée, il est souvent résumé par la boucle « élaboration—examen—mise en œuvre—évaluation »^②. Dans une perspective de gestion sur l'ensemble du cycle, l'évaluation doit, d'une part, fournir à l'étape d'élaboration des éléments de référence permettant de fermer la boucle, exigence commune à l'ensemble des plans territoriaux. D'autre part, le PDR guide directement la construction, n'a pas d'horizon temporel fixe et doit être ajusté ou approfondi au fil de sa mise en œuvre ; sa boucle est donc plus complexe. L'évaluation ne doit pas seulement rétroagir sur l'élaboration, mais aussi analyser et éclairer les étapes d'approbation et de mise en œuvre, conformément aux caractéristiques propres des PDR et aux nouvelles exigences institutionnelles.

Une évaluation efficace doit partir du type de décision à éclairer et de ses exigences, déterminer en conséquence les méthodes d'évaluation, puis organiser la collecte des données [19]. L'évaluation des PDR mobilise de nombreuses informations : plans directeurs, plans sectoriels, PDR à différentes dates et états successifs de la situation existante. Le croisement multidimensionnel de ces données peut produire des résultats extrêmement complexes, dont les villes disposant de faibles capacités techniques peinent à extraire rapidement des informations utiles. Concevoir l'évaluation à partir des besoins de rétroaction de la gestion sur l'ensemble du cycle permet au contraire de mieux cibler son contenu et d'accroître la portée pratique de ses conclusions. Dans les villes où la couverture par les PDR est déjà largement achevée, l'étape d'élaboration a surtout besoin de recommandations de révision et d'ajustement ; l'étape d'approbation, de propositions visant à améliorer les règles et normes d'examen ; et l'étape de mise en œuvre, de recommandations sur les actions à engager, autrement dit sur les projets de construction à promouvoir en priorité (figure 1). À partir de ces trois finalités, l'évaluation des PDR peut être organisée en trois catégories : l'évaluation de l'applicabilité des documents de planification, l'évaluation de l'applicabilité des règles de gestion et le diagnostic des unités de PDR.

La gestion des plans sur l'ensemble du cycle doit également distinguer la supervision de l'évaluation, qui répondent à des finalités administratives différentes. L'Avis du Bureau général du ministère des Ressources naturelles sur le renforcement de la supervision et de la gestion de la planification territoriale exige une gestion sur l'ensemble du cycle, fondée, d'une part, sur la traçabilité et la surveillance continues et, d'autre part, sur l'amélioration de la gestion grâce au diagnostic et à l'évaluation. Dans le contexte des PDR, le premier volet correspond à la supervision de tout le processus de gestion,

notamment de la mise en œuvre. La comparaison entre les prescriptions du PDR, les autorisations délivrées et les données de construction vise à garantir que permis et réalisations respectent le plan, et à préserver l'autorité du PDR comme celle du droit. Cette fonction poursuit un objectif commun à l'ensemble du pays ; elle peut être exercée de manière non régulière par les assemblées populaires, l'administration ou les autorités supérieures, aux niveaux national, provincial et municipal. Le second volet correspond à une rétroaction évaluative destinée à améliorer l'adéquation des plans et de leurs dispositifs de fonctionnement au développement urbain. Fortement dépendante du contexte local et des institutions propres à chaque ville, cette évaluation relève plus naturellement des autorités locales de planification. C'est elle qui constitue l'objet du présent article.

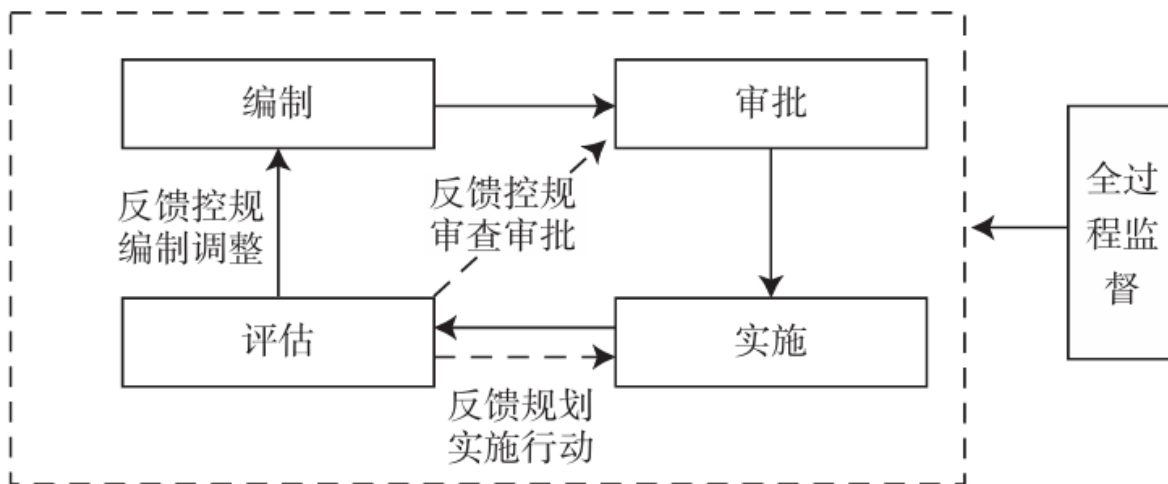


Figure 1. Fonctions de rétroaction de l'évaluation des PDR dans une gestion sur l'ensemble du cycle

3 Évaluation de l'applicabilité des documents de planification : rétroaction sur l'élaboration et l'ajustement des PDR

Dans les territoires où la couverture par les PDR est largement achevée, l'évaluation de l'applicabilité des documents de planification examine l'évolution de l'environnement de mise en œuvre, repère les unités ou parcelles dont le PDR n'est plus adapté, puis oriente les programmes d'élaboration ou d'ajustement. Elle répond aussi à la réforme de la planification territoriale, qui fait du plan détaillé le support final de l'intégration des différents plans. Les évaluations ponctuelles menées au Guangdong, au Zhejiang et dans d'autres provinces, ainsi que les « recommandations de révision des plans » issues de l'évaluation annuelle des plans statutaires de Shenzhen, relèvent de cette catégorie.

3.1 Finalité de l'évaluation

Cette évaluation constitue un appui essentiel au passage des PDR d'un schéma statique à une régulation dynamique couvrant l'ensemble du processus et du cycle. Dans le modèle traditionnel, un PDR approuvé doit être modifié le moins possible ; un ajustement n'est engagé, selon une procédure stricte et parfois dans une limite quantitative, que lorsqu'un projet concret en démontre la nécessité. Or l'environnement de mise en œuvre évolue constamment. Les documents élaborés selon la rationalité technique d'une période donnée ont donc de fortes chances de ne plus répondre aux conditions en vigueur au moment de leur application. Sur le plan institutionnel, le système chinois des PDR relève d'un modèle de « règles strictes » dont la légitimité dépend des conditions extérieures. Lorsque leur évolution modifie la finalité substantielle de la règle, la justification d'une application rigide s'affaiblit [20]. Une évaluation rapide de l'applicabilité et la maintenance dynamique de la base cartographique unifiée des PDR en fonction de ses résultats constituent dès lors une voie essentielle pour éviter cette impasse.

La finalité est donc claire : apprécier les changements de contexte et établir un programme d'élaboration ou d'ajustement afin de maintenir les documents de PDR à jour. Les principaux produits sont un programme et des orientations de révision ou d'ajustement, qui réinsèrent le PDR dans une nouvelle phase d'élaboration et entretiennent un processus itératif.

3.2 Contenu de l'évaluation

Le contenu devant être défini selon la finalité, l'évaluation de l'applicabilité doit considérer systématiquement les facteurs de l'environnement de mise en œuvre auxquels l'élaboration du PDR est tenue de se conformer ou de répondre. Ces facteurs sont traduits en règles d'évaluation permettant de repérer les incompatibilités et de formuler des recommandations d'ajustement. Ainsi, un indicateur transmis par le plan directeur à une unité peut être converti en règle selon laquelle l'unité est déclarée conflictuelle lorsque la somme des indicateurs des parcelles du PDR dépasse le seuil fixé. De même, les exigences de localisation ponctuelle, linéaire ou surfacique des équipements inscrits dans les plans sectoriels peuvent être transformées en règles permettant d'identifier les polygones en conflit. Le Guide d'évaluation des plans détaillés réglementaires déjà élaborés à l'intérieur des limites de développement urbain du Guangdong (à titre expérimental), publié en 2023, distingue les évaluations de conformité, de soutien, d'adaptabilité et de mise en œuvre, et fournit ainsi un modèle opérationnel détaillé.

Les facteurs à examiner doivent intégrer les influences descendantes et ascendantes. Du haut vers le bas, l'approbation des plans de niveau supérieur et des plans sectoriels, les changements du réseau de transport régional, l'évolution des politiques foncières — par exemple l'instauration d'un coefficient d'occupation du sol minimal pour les terrains industriels — et la mise à jour des normes techniques — nouvelle classification des usages ou renforcement des normes de prévention des risques — peuvent rendre un PDR inadapté et déclencher son ajustement. Dans le système du Guangdong, ces éléments relèvent des évaluations de conformité et d'adaptabilité.

Du bas vers le haut, les modifications de PDR induites par la mise en œuvre ne doivent pas être rejetées par principe. Les demandes conformes aux contraintes de fond et ayant fait l'objet d'une coordination spatiale, ainsi que les évolutions susceptibles d'affecter la pertinence de ces contraintes, doivent être soigneusement examinées puis, le cas échéant, intégrées rapidement aux documents de planification. Plusieurs situations sont typiques. Premièrement, lorsqu'un portefeuille annuel de projets de construction est généré au moyen d'un mécanisme d'intégration des plans puis approuvé par le gouvernement, les PDR des parcelles concernées peuvent devoir être ajustés. Ces ajustements groupés sont recevables à condition que la génération des projets ait reposé sur une coordination spatiale suffisante. Shenzhen a, par exemple, établi un mécanisme mature reliant la planification des constructions à court terme à son plan annuel de mise en œuvre [21]. Les Procédures opérationnelles de Shenzhen pour l'élaboration et l'ajustement local des plans statutaires imposent à l'administration de réaliser, avant la fin de juin de chaque année, les ajustements locaux concernant les projets inscrits au plan annuel. Cette pratique est proche de l'« évaluation de soutien » du Guangdong.

Deuxièmement, l'approfondissement du tracé d'un projet d'infrastructure peut nécessiter une légère correction des limites foncières du PDR. Le Guangdong classe ces cas parmi les « corrections techniques » et autorise une procédure simplifiée sur le fondement de ses orientations provinciales relatives au renforcement et à l'amélioration de la gestion des PDR. Troisièmement, le suivi peut signaler le risque de dépassement d'un seuil de fond à l'échelle de l'unité. Si la population résidente réelle approche le plafond prévu, par exemple, la capacité totale de développement et l'offre d'équipements doivent être réexaminées afin de déterminer si un ajustement est nécessaire. Lorsque l'approbation et la mise en œuvre sont rigoureusement encadrées, de tels cas devraient toutefois rester rares. La vérification des indicateurs transmis et l'évaluation des effets de chaque ajustement devraient en principe intervenir dès l'étape d'examen et d'approbation.

4 Évaluation de l'applicabilité des règles de gestion : rétroaction sur l'examen et l'approbation des PDR

L'évaluation de l'applicabilité des règles de gestion examine les processus et les résultats de l'examen et de l'approbation des PDR, repère les dispositions inadaptées et propose rapidement des améliorations. À Shenzhen, l'évaluation annuelle des plans statutaires dresse ainsi un bilan systématique des voies de modification de la base cartographique unifiée — révision générale, ajustement local, renouvellement urbain ou préparation foncière — et de leurs effets. La nouvelle zone de Binhai à Tianjin mène également une évaluation annuelle de la maintenance dynamique des PDR [22].

4.1 Finalité de l'évaluation

Les règles de gestion sont indispensables à la normalisation de l'administration des PDR. En tant que plans réglementaires, ceux-ci doivent être examinés et approuvés conformément au droit, dans des conditions limitant le pouvoir discrétionnaire à une marge raisonnable. L'ajustement des PDR étant le complément de souplesse nécessaire pour répondre aux demandes du marché, le dispositif doit préciser les conditions dans lesquelles une modification est admise, les éléments susceptibles d'être modifiés et les exigences auxquelles la proposition doit satisfaire [23]. Des procédures simplifiées peuvent également être envisagées pour certaines situations. Deux catégories de règles sont particulièrement importantes : les mesures de gestion, qui définissent généralement les cas et les procédures d'ajustement, et les critères d'examen, qui fixent les normes techniques applicables à l'élaboration et à la modification. Ces règles ne deviennent pas définitives dès leur publication ; leur applicabilité doit être régulièrement examinée afin de repérer les dispositions obsolètes et de les mettre à jour.

4.2 Contenu de l'évaluation

Le contenu doit être conçu en fonction des objectifs que les règles de gestion sont censées atteindre. William N. Dunn estime que les critères employés pour évaluer une politique doivent correspondre aux normes que celle-ci visait initialement [24]. Dans le contexte actuel, les objectifs essentiels des règles locales sont d'améliorer la régularité et la rapidité de la gestion des PDR, notamment en veillant à ce que le contenu et les délais des ajustements répondent aux besoins du développement urbain. Le terme « ajustement » désigne ici l'ensemble des modifications de la base cartographique unifiée, notamment la révision générale, la correction technique et l'approfondissement lié à la mise en œuvre. Deux groupes de contenus méritent une attention particulière.

Le premier porte sur l'inventaire des cas d'ajustement typiques et l'évaluation de leurs délais. La collecte, sur une période donnée, des types, motifs, contenus, localisations et durées permet d'identifier les situations récurrentes. Leur confrontation aux besoins réels du développement urbain, complétée par l'analyse des délais et des points de blocage, permet de déterminer si les règles doivent être optimisées. Si, par exemple, plus de la moitié des ajustements concernent les indicateurs fonciers de projets industriels et que leur durée retarde la réalisation des projets, il convient d'ouvrir une voie plus efficace ou de revoir le mode de régulation des indicateurs applicables aux terrains industriels.

Le second porte sur les effets cumulés des ajustements. La comparaison de versions de la base cartographique unifiée à intervalles réguliers, puis le contrôle des indicateurs agrégés au regard du plan directeur et des normes techniques, permettent de repérer d'éventuelles tendances défavorables et de déterminer si les règles d'examen doivent être améliorées. L'évaluation des plans statutaires de Shenzhen en 2013 a ainsi montré que la part des terrains résidentiels diminuait depuis trois ans, à rebours des proportions prévues par le plan directeur et des normes applicables. Elle a donc recommandé une étude thématique à l'échelle de la ville, qui devait également éclairer l'examen ultérieur de l'élaboration et de l'ajustement des plans statutaires.

5 Diagnostic des unités de PDR : rétroaction sur les actions de mise en œuvre

Dans la perspective d'une ville centrée sur la population, le diagnostic des unités de PDR suit l'évolution de la qualité du cadre de vie, émet des alertes, propose des actions de réponse et peut également dresser un bilan global des effets de mise en œuvre. Les évaluations annuelles et en temps réel des PDR de quartier menées à Beijing se rapprochent de ce modèle.

5.1 Finalité de l'évaluation

Le diagnostic des unités vise à orienter les actions de mise en œuvre. Dans la réforme de la planification détaillée conduite par le ministère des Ressources naturelles, l'unité de planification détaillée articulée aux unités de gouvernance de proximité constitue un levier essentiel du passage de la planification à la gouvernance opérationnelle. L'Avis du ministère des Ressources naturelles sur le renforcement de la planification territoriale détaillée exige explicitement d'approfondir les diagnostics aux échelles de l'unité de planification et de la communauté, conformément aux Règles techniques relatives au diagnostic et à l'évaluation urbains de la planification territoriale. Une évaluation à l'échelle de la ville peut révéler des problèmes généraux, mais les solutions risquent de manquer de précision lorsque l'information spatiale est insuffisante. Le diagnostic à l'échelle de l'unité localise exactement les déficits et permet de cibler les actions. Ainsi, constater à l'échelle urbaine un manque de places scolaires ne suffit pas : il faut savoir où se situe le déficit pour pouvoir générer un projet d'établissement pertinent.

Bien qu'il semble dépasser le système interne d'élaboration et de gestion des PDR, le diagnostic des unités traduit leur évolution vers une gouvernance de la mise en œuvre. À l'ère du renouvellement du tissu existant, la logique simple de cession de terrains à bâtir cède progressivement la place à une démarche dans laquelle le gouvernement inventorie les ressources, analyse les besoins, programme activement les projets et cible la prospection d'investissements. La programmation de projets devient ainsi une tâche majeure pour plusieurs administrations. Les PDR doivent donc devenir plus « utiles » : lors de leur élaboration, ils doivent intégrer en amont les objectifs et actions de renouvellement urbain et préciser les mesures de régulation et d'orientation ; grâce à des évaluations périodiques ou en temps réel, ils doivent repérer les problèmes et faire émerger de nouveaux besoins d'action. Idéalement, le diagnostic des unités peut être fusionné avec les diagnostics urbains conduits aux échelles du quartier et de la communauté. Les objectifs du PDR deviennent alors des repères pour évaluer à la fois l'état de l'espace urbain et leur propre degré de réalisation.

5.2 Contenu de l'évaluation

Pour répondre à cette finalité, le diagnostic des unités doit suivre avec précision l'évolution de la qualité du cadre de vie selon le principe d'une ville centrée sur la population et alerter sur les problèmes majeurs nécessitant une action. L'expérience des diagnostics urbains suggère de mettre en place un système d'indicateurs à l'échelle de l'unité, de mesurer périodiquement ou en continu la situation actuelle et la situation quasi actuelle — incluant les projets approuvés non encore réalisés et les projets en chantier — puis d'appliquer des algorithmes d'alerte.

Le système peut combiner des indicateurs communs et des indicateurs spécifiques. Les premiers, définis uniformément à l'échelle urbaine, décrivent les qualités fondamentales du cadre de vie, par exemple la couverture des équipements d'intérêt public, le niveau de service par habitant et la satisfaction des résidents ; ils autorisent des comparaisons dans le temps et dans l'espace. Shenzhen a ainsi expérimenté un système de 18 indicateurs techniques pour les unités résidentielles standard [25]. Les indicateurs spécifiques peuvent refléter les caractéristiques de chaque unité, telles que la vitalité commerciale ou l'équilibre entre emplois et logements. Lorsqu'un indicateur s'écarte nettement d'une valeur cible, moyenne ou réglementaire, une alerte peut être déclenchée et un besoin de projet identifié. Xiamen a, par exemple, établi un modèle d'alerte sur la suffisance des places scolaires : après

l'autorisation d'un nouveau projet résidentiel, le système prévoit l'évolution de la population d'âge scolaire, la compare aux capacités disponibles et signale le déficit attendu. Lorsque les secteurs scolaires correspondent aux unités de PDR, cet indicateur peut être directement intégré au dispositif de suivi. Si le besoin de projet ainsi généré ne peut être localisé conformément aux règles au moyen du processus d'intégration des plans, une procédure d'« ajustement fondé sur l'évaluation » peut être engagée.

Lorsque l'élaboration du PDR est intégrée à une planification de l'action, l'achèvement des tâches peut également entrer dans le diagnostic, et l'évaluation permet d'en optimiser l'ordonnancement et le contenu. Les PDR de quartier de Beijing comprennent ainsi, outre les plans réglementaires, des directives détaillées de mise en œuvre. Leur évaluation porte donc non seulement sur la réalisation des indicateurs fondamentaux, mais aussi sur l'avancement des tâches prévues, notamment la démolition, le relogement, la mise à disposition du foncier et la compensation des occupations de terres cultivées^①.

Sur un cycle de plusieurs années, l'observation de l'évolution des indicateurs, le bilan des opérations de mise à disposition du foncier et de délivrance des autorisations conformes au PDR, ainsi que l'examen des tâches de mise en œuvre permettent de vérifier l'efficacité du plan et d'éclairer le cycle suivant d'élaboration et de gestion. Le tableau 1 synthétise les finalités, les données requises, le contenu et les usages des trois catégories d'évaluation.

Tableau 1. Finalités et contenu des trois catégories d'évaluation des PDR

Type d'évaluation	Finalité	Données requises	Contenu de l'évaluation	Utilisation des résultats
Applicabilité des documents de planification	Rétroagir sur l'élaboration et l'ajustement des PDR et maintenir les documents à jour	Base cartographique unifiée des PDR à la date de l'évaluation ; données relatives aux changements de l'environnement de mise en œuvre	Traduire les changements de l'environnement de mise en œuvre en règles d'évaluation et déterminer si les documents restent applicables ; examiner les influences descendantes et ascendantes	Recommandations d'élaboration ou d'ajustement des PDR
Applicabilité des règles de gestion	Rétroagir sur les règles de gestion et garantir la régularité et la rapidité de l'examen et de l'approbation	Archives du processus d'ajustement ; versions de la base cartographique unifiée à intervalles réguliers	Analyser les processus et les résultats des ajustements sur une période donnée et vérifier leur conformité aux exigences de délai des projets et aux indicateurs globaux de la ville	Recommandations d'optimisation des règles de gestion ; propositions d'études thématiques
Diagnostic des unités de PDR	Rétroagir sur les actions de mise en œuvre et rendre compte des effets d'application du PDR	Données fines sur la population, le foncier, les bâtiments et les équipements ; données de mise à disposition du foncier et d'autorisation ; système d'indicateurs de suivi des unités	Suivre la qualité du cadre de vie dans les unités, émettre des alertes et dresser le bilan des actions de mise en œuvre	Recommandations de génération de projets de construction ; synthèse des effets de mise en œuvre

6 Proposition d'un mécanisme d'évaluation adapté aux conditions objectives des villes

6.1 Conditions opérationnelles des trois catégories d'évaluation

L'évaluation des PDR nécessite un important socle de données. La mise en œuvre périodique ou en temps réel des contenus proposés suppose donc des mécanismes permanents de collecte et d'analyse statistique. Leur création implique, à des degrés divers, une innovation institutionnelle et des investissements financiers, ce qui en rend l'application difficile. Une appréciation objective des conditions opérationnelles est indispensable pour que chaque ville construise, selon sa situation et son stade de développement, un dispositif qui lui soit adapté.

Parmi les trois catégories, l'évaluation de l'applicabilité des règles de gestion est la plus aisée à mettre en œuvre, suivie de l'évaluation de l'applicabilité des documents de planification ; le diagnostic des unités de PDR est le plus exigeant.

L'évaluation des règles de gestion nécessite les archives du processus de modification de la base cartographique unifiée. Ces données sont presque toutes produites au sein des services des ressources naturelles et sont donc relativement accessibles. Avec la mise en place des systèmes d'information de mise en œuvre et de supervision de la planification territoriale, la traçabilité en ligne de l'ensemble du processus d'approbation devient inévitable. Les données de demande et d'approbation en ligne, ainsi que les versions antérieures de la base cartographique, peuvent soutenir cette évaluation dans la plupart des villes. Selon la fréquence des ajustements, elle peut être menée tous les un à cinq ans.

L'évaluation de l'applicabilité des documents de planification exige des informations sur les changements extérieurs : nouveaux plans, politiques, portefeuilles de projets et alertes relatives aux seuils de fond des unités. À l'exception éventuelle du suivi de la population actuelle nécessaire à ces alertes, la plupart de ces données sont déjà produites par les mécanismes administratifs existants ; il faut surtout les rassembler rapidement auprès des services des ressources naturelles. La collecte des données vectorielles des plans sectoriels et des tracés de projet suppose notamment de lever les barrières entre administrations et d'instaurer une circulation effective des données dans le cadre de l'intégration des plans. L'évaluation des portefeuilles de projets présuppose également l'existence d'un mécanisme de génération des projets. Les conditions extérieures pouvant changer à tout moment, cette évaluation devrait, lorsque la plateforme d'information le permet, être menée en temps réel afin de maintenir les PDR à jour. Lorsque les conditions ne sont pas réunies ou que les changements sont rares, un cycle d'un à cinq ans peut être retenu.

Le diagnostic des unités requiert des données sur la situation existante et les approbations à l'échelle de l'unité, voire à une maille plus fine : population, usages du sol, surfaces bâties et équipements d'intérêt public. Leur obtention suppose des enquêtes dédiées ou une gouvernance intégrée des mégadonnées. Les données de population au niveau communautaire ou inférieur ne sont souvent disponibles que lors des recensements, tandis que seuls quelques territoires développés disposent d'un recensement complet des bâtiments. L'utilisation des résultats exige en outre une coordination dépassant le cadre d'un seul service : collecte conjointe à l'échelle de la ville et partage des résultats entre administrations, afin de générer scientifiquement les projets. Compte tenu de la granularité temporelle des données, certains indicateurs peuvent être évalués en temps réel et d'autres annuellement.

L'évaluation de l'applicabilité des documents comme celle des règles de gestion suppose une base cartographique unifiée relativement complète pour effectuer les comparaisons. La priorité immédiate de la plupart des villes consiste donc à consolider l'ensemble des documents de PDR dans une « seule carte », puis à constituer une plateforme d'information territoriale suffisamment renseignée pour être mobilisée par les différents travaux d'évaluation.

6.2 Mise en place d'un mécanisme d'évaluation périodique et en temps réel

Les trois catégories différant par les données requises, le contenu et les produits attendus, chaque ville peut combiner librement leur champ et leur fréquence selon ses priorités du moment, ou répartir les emphases entre les niveaux municipal et d'arrondissement [26]. À plus long terme, il est toutefois recommandé d'établir un dispositif associant évaluation périodique et évaluation en temps réel, articulé à l'évaluation du plan directeur, au diagnostic urbain et à la génération annuelle des projets de construction. Ensemble, ces éléments formeraient un mode de fonctionnement intégré reliant planification générale, planification détaillée, évaluation de la mise en œuvre et planification de l'action [27-28].

L'évaluation périodique devrait se concentrer sur l'applicabilité des règles de gestion et le diagnostic des unités de PDR. Les villes choisiront un intervalle adapté à la fréquence des ajustements et à l'intensité des transformations, puis intégreront ce travail au dispositif plus large d'« un diagnostic annuel et une évaluation quinquennale ».

L'évaluation en temps réel répond aux besoins propres aux PDR, plans réglementaires étroitement liés à la mise en œuvre et nécessitant une adaptation dynamique. Grâce aux mégadonnées spatio-temporelles, au partage interadministratif et aux plateformes d'information, l'évaluation de l'applicabilité des documents ainsi que le suivi de certains indicateurs du diagnostic des unités peuvent progressivement être réalisés en continu, afin de garantir au maximum l'actualité des PDR et d'appuyer des décisions rationnelles de mise en œuvre.

7 Conclusion

Évaluer revient, au fond, à soutenir la décision. Une évaluation efficace doit concevoir précisément ses contenus et ses mécanismes autour d'une finalité décisionnelle déterminée. Les PDR étant des plans réglementaires entretenus par ajustements dynamiques, leur évaluation ne saurait reproduire mécaniquement les cadres conçus pour d'autres plans ; elle doit répondre aux besoins réels d'aide à la décision de la gestion locale. En partant des décisions à éclairer aux différentes étapes de la gestion des PDR sur l'ensemble du cycle, cet article propose un cadre et un mécanisme d'évaluation correspondants, dans l'espoir de nourrir les innovations actuellement engagées dans les villes chinoises.

Dans le cadre juridique actuel, toutefois, l'évaluation ne peut que mettre les problèmes en évidence ; toute correction du plan doit encore suivre l'intégralité de la procédure légale de modification. Cette contrainte limite son efficacité pratique. Une définition normative des situations justifiant un « ajustement fondé sur l'évaluation », accompagnée d'un allègement approprié des procédures, rendrait le fonctionnement des PDR sur l'ensemble du cycle plus efficace et renforcerait leur capacité à orienter le développement urbain. Cette piste mérite d'être approfondie.

Les auteurs remercient sincèrement WANG Fuhai, président et urbaniste en chef de LAY-OUT Planning Consultants Co., Ltd. à Shenzhen, pour les orientations qu'il a apportées lors de la formulation initiale de cette recherche.

Notes

① D'après la communication de YANG He, directeur de l'Institut municipal d'urbanisme et de design de Beijing, intitulée « Réflexions sur la gouvernance intelligente de la planification détaillée et pratiques pékinoises », présentée aux congrès annuels chinois d'urbanisme de 2022 et 2023.

② Les documents publics nationaux et ceux de plusieurs villes pionnières mentionnent fréquemment la boucle « élaboration–examen–mise en œuvre–évaluation » de la planification détaillée. Voir notamment la présentation de l'expérience de Shanghai dans « Le Forum UP 2022 sur

la planification territoriale se concentre sur les pratiques de réforme de la planification détaillée » (https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202212/t20221219_2771087.html), ainsi que l'Avis du Bureau général du gouvernement populaire municipal de Chengdu sur le renforcement et la normalisation de la gestion de la planification détaillée, qui prescrit explicitement une gestion en boucle fermée fondée sur ces quatre étapes.

Références

- [1] ZHOU Guoyan. Évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre de l'urbanisme : d'une attention portée aux résultats à un suivi dynamique du processus [J]. *Urbanistes*, 2013, 29(6) : 24-28.
- [2] TANG Hairu, CHEN Wei, CHEN Tianming. Première approche des méthodes de rédaction des rapports d'évaluation de la mise en œuvre des plans détaillés réglementaires [J]. *Urbanisme*, 2015(S1) : 86-90.
- [3] ZHANG Jianrong, ZHAI Ling. Réforme et innovation d'un système de PDR « stratifié, catégorisé et hiérarchisé » : le cas de Foshan, ville pilote du Guangdong [J]. *Revue d'urbanisme*, 2018(3) : 71-76.
- [4] HAN Gaofeng, WANG Tao, TAN Zongbo. Stratégies d'évaluation dynamique et de maintenance des plans détaillés réglementaires dans la nouvelle période [J]. *Urbanistes*, 2013, 29(10) : 73-78.
- [5] SUN Shiwen, ZHOU Yu. Théorie et méthodes de l'évaluation de la mise en œuvre des plans urbains [J]. *Revue d'urbanisme*, 2003(2) : 15-20.
- [6] CHEN Weijie, PU Weimin. Méthodes d'évaluation de la mise en œuvre des PDR : le cas du bourg de Jinqiao, nouvelle zone de Pudong à Shanghai [J]. *Urbanistes*, 2008(3) : 67-70.
- [7] ZHANG Quan, HU Haibo, LU Xiaolin, et al. Évaluation de la mise en œuvre des plans détaillés réglementaires : le cas de Kunshan [J]. *Sciences et technologies de la construction*, 2020(10) : 75-77.
- [8] SHI Zhiguo. Première évaluation de la mise en œuvre des PDR de Changsha : le cas du district de Kaifu [J]. *Architecture chinoise et internationale*, 2010(6) : 73-74.
- [9] SANG Jin. Exploration d'un cadre d'évaluation des résultats de mise en œuvre des PDR : le cas d'une communauté de Shanghai [J]. *Revue d'urbanisme*, 2013(4) : 73-80.
- [10] LI Xiaojuan, ZHANG Jianrong. Méthode d'évaluation systémique des plans statutaires à l'échelle de Shenzhen [J]. *Urbanisme*, 2016(10) : 6.
- [11] XU Wei. Évaluer rationnellement et élaborer scientifiquement pour améliorer la pertinence et l'anticipation : étude des méthodes d'évaluation de la mise en œuvre des PDR à Shanghai [J]. *Urbanisme de Shanghai*, 2011(6) : 80-85.
- [12] YAO Yanhua, SUN Xiang, WANG Zhaohui, et al. Évaluation de la mise en œuvre des directives de planification réglementaire de Guangzhou [J]. *Urbanisme*, 2008(2) : 38-44.
- [13] DAI Jun. Rôle des délibérations de la Commission d'urbanisme de Shanghai et des experts dans l'élaboration des PDR [J]. *Urbanisme de Shanghai*, 2011(6) : 64-69.
- [14] SONG Xiaojie, ZHONG Hua, WU Zhihua, et al. Exploration de l'évaluation de la mise en œuvre des plans détaillés réglementaires [C]. *Congrès annuel chinois d'urbanisme*, 2014.
- [15] WANG Youzheng, GE Dayong. Construction et application d'un système d'évaluation de la mise en œuvre des PDR : le cas du centre-ville de Jiangyin [J]. *Sciences et technologies de la construction*, 2020(21) : 52-60.
- [16] LIU Rui, KUANG Wei, HE Wenqiao, et al. Évaluation de la mise en œuvre de multiples plans dans la planification territoriale : construction du cadre et questions clés [C]//Société chinoise d'urbanisme, Gouvernement populaire municipal de Chengdu. *Gouvernance spatiale pour un développement de haute qualité : actes du Congrès annuel chinois d'urbanisme 2020 (20, planification générale)*, 2021.

- [17] HUANG Jian. Orienter et soutenir : modernisation de la gouvernance urbaine dans une perspective de gestion sur l'ensemble du cycle [J]. Monde académique, 2020(9) : 37-49.
- [18] WANG Xinzhe, YANG Yuhan, ZONG Li, et al. Transmission spatiale du plan général au plan détaillé dans la planification territoriale : difficultés pratiques, logique fondamentale et mesures d'optimisation [J]. Revue d'urbanisme, 2023(2) : 96-102.
- [19] SUN Shiwen. Recherche fondamentale sur le système de supervision de la mise en œuvre de la planification territoriale [J]. Revue d'urbanisme, 2024(2) : 12-17.
- [20] HE Mingjun. Transformation du régime d'autorisation d'urbanisme et ses effets [J]. Urbanisme, 2015(9) : 53-58.
- [21] LIU Yonghong, LIU Qiuling. Réforme du système de planification de Shenzhen : du plan de construction à court terme au plan annuel de mise en œuvre [J]. Études sur le développement urbain, 2011, 18(11) : 65-69.
- [22] LI Changhua, LIU Ziming, CHEN Xiongtao. Vers un développement durable des PDR : réflexions sur leur maintenance dynamique dans la nouvelle zone de Binhai à Tianjin [C]. Congrès annuel chinois d'urbanisme 2017, 2017.
- [23] YI Xiaoxiang, ZHAO Tianyu, XIAO Feiyu. Éléments et méthodes de gestion technique des ajustements de PDR : importance des dispositions substantielles [J]. Urbanisme, 2020, 44(11) : 7.
- [24] SUN Shiwen. Théorie moderne de l'urbanisme [M]. Presses chinoises de l'architecture et du bâtiment, 2007.
- [25] CHEN Dunpeng. Des zones standard aux unités standard : délimitation et système des unités standard dans les plans statutaires de Shenzhen [C]. Congrès annuel chinois d'urbanisme 2021, 2021.
- [26] ZHU Hong, LI Ziming. De l'ajustement passif à la maintenance proactive : mécanisme d'évaluation de la mise en œuvre des PDR à Guangzhou [C]. 14e Conférence sur le développement et la planification urbains, 2019.
- [27] ZHANG Shangwu, SIMA Xiao, SHI Xiaodong, et al. Débat académique sur l'exploration et les pratiques innovantes de l'élaboration des plans territoriaux détaillés [J]. Revue d'urbanisme, 2023(2) : 1-11.
- [28] ZHANG Shangwu, LIU Zhenyu, ZHANG Hao. Planification détaillée et mode de fonctionnement dans le système de planification territoriale [J]. Revue d'urbanisme, 2023(4) : 12-17.

Révisé : juin 2024

Traduction assistée par l'IA