

## La revitalisation urbaine par des voies de transition : outils gouvernementaux et réflexion sur l'équité

PENG Shanni

### Résumé

Cet article examine les pratiques de rénovation sur dix ans dans le district de H à Shanghai, en mettant l'accent sur les voies de transition comme nouvelle approche de la rénovation urbaine. S'appuyant sur le contexte théorique et le cadre de recherche des outils gouvernementaux, il décrit et explique les mécanismes des outils gouvernementaux typiques mis en œuvre dans la pratique, et propose une évaluation synthétique des effets et des impacts concrets des voies de transition sous trois angles : efficacité, rapport bénéfice/ coût et faisabilité de gestion. De plus, s'appuyant sur la théorie de l'équité, cet article examine la justesse des parcours de transition à trois niveaux, dans le but de fournir des perspectives pour l'amélioration des politiques et le développement d'outils destinés à la rénovation urbaine dans diverses régions.

Les résultats montrent que, dans les pratiques de rénovation urbaine du district H, l'application intégrée des outils gouvernementaux a permis de traduire efficacement les politiques et les plans en actions concrètes, d'atteindre les objectifs fixés, de réduire les coûts de transaction, d'encourager les acteurs du marché et de favoriser une situation gagnant-gagnant entre les secteurs public et privé, tout en démontrant une forte opérationnalité et une bonne gestion. Au niveau macro, l'équité des parcours de transition se révèle satisfaisante pour toutes les parties prenantes. Cependant, à un niveau plus détaillé, il existe encore des marges d'amélioration dans la gestion normalisée. Afin de résoudre la tension inhérente entre les trois dimensions de l'équité, difficiles à concilier simultanément, cet article propose une approche supplémentaire de conception institutionnelle : établir l'équité de base comme référence fondamentale, l'équité procédurale comme pilier essentiel, et l'équité fondée sur la justice comme mécanisme d'équilibre, en pondérant et en donnant des priorités aux différentes dimensions en fonction des caractéristiques commerciales et d'intérêt public de chaque projet.

**Mots-clés :** revitalisation urbaine ; voies de transition ; outils gouvernementaux ; équité ; zone centrale de Shanghai

Alors que l'économie chinoise entre dans une nouvelle phase de développement, la rénovation urbaine est devenue une question cruciale pour promouvoir un développement fondé sur les actifs. Actuellement, la rénovation urbaine en Chine fait face à de nombreux défis, notamment l'équilibre financier [1], la protection des intérêts publics [2] et la durabilité des finances publiques [3 – 4]. Par ailleurs, l'incertitude du développement du marché a rendu l'utilisation multifonctionnelle des espaces et les changements fonctionnels rapides la norme. Le système actuel de contrôle de l'utilisation des sols ne permet pas une correspondance combinatoire entre les usages fonctionnels et les segments spatiaux des ressources spatiales tridimensionnelles [5] ; en outre, la nouvelle norme du « changement constant » impose des exigences accrues en matière de régulation de l'usage des terres et des biens immobiliers. Le système d'aménagement, initialement axé sur des contraintes rigides, doit impérativement développer une plus grande élasticité et flexibilité afin de répondre rapidement aux besoins du développement socioéconomique [6].

Dans ce contexte, diverses localités ont activement exploré des innovations et obtenu des résultats politiques progressifs. Des mesures telles que les normes et réglementations de renouvellement émises par les villes pilotes ont, dans une certaine mesure, répondu à la demande pratique d'ajustements fonctionnels [7]. Prenons Shanghai comme exemple : les Règlements du municipalité de Shanghai sur la rénovation urbaine [8], promulgués en 2021, prévoient des mesures adaptées. L'article 40 stipule que « pour les projets situés dans les zones de rénovation, des indicateurs tels que la nature d'utilisation du sol, le rapport de surface par étage et la hauteur des bâtiments peuvent être optimisés conformément au plan, à condition que les intérêts publics soient protégés et que les objectifs de rénovation soient atteints ». L'article 45 prévoit que « pour les bâtiments destinés à être conservés dans le cadre du plan, lorsque la nature de l'usage du sol prévu est compatible, ces bâtiments peuvent être réutilisés après une optimisation fonctionnelle et leur usage peut être modifié légalement ». L'année suivante, les Règles d'application du Plan de rénovation urbaine et de gestion des terrains de la municipalité de Shanghai (version expérimentale) [9] ont davantage affiné et élargi les dispositions du règlement, non seulement en définissant le champ ajustable de la nature de l'utilisation du sol, mais aussi en complétant les dispositions par une disposition stipulant que « pour une rénovation progressive... les indicateurs peuvent également être déterminés en fonction de la raisonnableté de la planification, après consultation entre le gouvernement populaire du district et l'entité chargée de la mise en œuvre concernant les conditions relatives au terrain, à l'économie, aux investissements, à la construction et autres ». Les gouvernements populaires des districts peuvent élaborer des règles de consultation correspondantes. Ces dispositions reflètent l'évolution de la politique de rénovation urbaine, qui vise une meilleure communication et une plus grande adaptabilité dans la gestion de l'utilisation du territoire.

Cependant, les améliorations apportées aux politiques de renouvellement existantes restent incomplètes. Premièrement, les politiques actuelles manquent encore d'une adaptabilité dynamique suffisante en ce qui concerne les fonctions spatiales. Bien que les réglementations relatives à la rénovation et les règles d'application fournissent une base pour ajuster la nature de l'utilisation des sols [10], dans le cadre des procédures traditionnelles — telles que la révision des plans, l'acquisition et le stockage des terrains ou les paiements supplémentaires de prime foncière — le changement d'utilisation des sols implique encore des coûts élevés en termes de terrain et de

temps [11], ce qui peut entraîner un important nombre de terrains existants de qualité insuffisante restant sous-utilisés sur de longues périodes. Par conséquent, dans le contexte politique actuel, des solutions « transitoires » plus localisées et flexibles pour l'utilisation du sol conservent une valeur supplémentaire significative. Deuxièmement, les politiques existantes font encore face à des obstacles à leur mise en œuvre, tels que les difficultés d'approbation par les autorités gouvernementales et les barrières à la participation des capitaux [12]. Les politiques de renouvellement sont élaborées selon une approche hiérarchique, en définissant des objectifs clairs tels que « encourager les importations industrielles » et « favoriser le renouvellement spontané par les propriétaires initiaux ». Cependant, ces objectifs ne se concrétisent pas de manière « naturelle » ; ils nécessitent plutôt une ou plusieurs « voies » reliant les idéaux politiques aux réalités concrètes, accompagnées de dispositifs institutionnels adaptés. Ces voies et ces conceptions institutionnelles résultent de nombreuses explorations pratiques locales menées de bas en haut ; après une série de calibrages et d'améliorations répétés, elles fournissent des retours authentiques issus du terrain ainsi que des idées d'optimisation pour les décisions politiques prises de haut en bas. Dans ce sens, la recherche sur les voies politiques des pratiques locales revêt une importance pratique incontournable.

Par conséquent, cet article retient les pratiques de renouvellement du district H à Shanghai comme cas empirique, en déplaçant l'accent des approches traditionnelles de gestion de la planification vers des solutions de transition plus flexibles et leurs voies d'application. Dans une exploration pratique, les politiques et outils liés à ces voies de transition ont-ils atteint leurs objectifs prévus ? Quels sont leurs coûts, leurs avantages et leurs impacts réels ? Ont-ils suffisamment exprimé et concrétisé l'équité ainsi que les intérêts publics ? Une révision et une évaluation régulières de la mise en œuvre des stratégies politiques et des outils gouvernementaux sont essentielles pour garantir leur efficacité et leur capacité d'adaptation, ainsi que pour promouvoir le développement durable de la rénovation urbaine. En tant que l'un des premiers quartiers centraux d'une métropole à avoir entamé une phase de développement fondée sur des stocks urbains, le district H a activement exploré et consolidé les pratiques liées aux voies de transition au cours d'une décennie de rénovation. Cet article se concentre sur les voies de transition en tant qu'approche émergente de la pratique du renouvellement, en s'appuyant sur le cadre théorique des outils gouvernementaux pour décrire et expliquer les mécanismes des outils typiques utilisés dans la pratique ainsi que pour analyser leurs résultats d'application. Parallèlement, en s'appuyant sur la perspective de la théorie de l'équité, cette étude cherche à réfléchir à l'équité des parcours de transition, dans le but de fournir des perspectives pour l'amélioration des politiques et le développement d'outils destinés à la revitalisation urbaine dans diverses régions.

## **1 Définir les « chemins de transition »**

### **1.1 Le concept et la fonction des voies de transition**

Les « voies de transition » abordées dans cet article désignent des stratégies visant à réaliser, entièrement ou partiellement, la transformation de l'utilisation des sols et des biens immobiliers dans le cadre de la rénovation urbaine par des moyens non traditionnels. Ces voies ne reposent pas sur des ajustements complets de la planification ni sur des paiements supplémentaires pour les droits d'usage du sol ou d'autres procédures formelles ; elles adoptent plutôt des approches plus flexibles afin d'adapter et de guider les changements d'utilisation des terres. De telles voies permettent aux aménagements spatiaux urbains de réagir rapidement aux changements socioéconomiques, en proposant des solutions temporaires ou à court terme d'utilisation du sol afin de répondre à des besoins urgents ou d'exploiter des ressources sous-utilisées, et ainsi de prévenir les énormes pertes dues au fait que les ressources foncières et immobilières restent inutilisées indéfiniment pendant des périodes de « blocage procédural ».

### **1.2 « Transitoire » ne signifie pas « informel ».**

Il est vrai que les voies de transition se trouvent encore à leurs débuts ; leurs pratiques s'ajustent constamment au fur et à mesure qu'elles s'adaptent progressivement au nouveau paradigme de développement, et l'utilisation des outils gouvernementaux correspondants se manifeste généralement sous la forme de solutions provisoires dans le cadre d'un processus d'adaptation dynamique. Dans les premières phases, cela peut donner lieu à de nombreux problèmes dans une gestion normalisée, tels que l'ambiguïté des règles et les conflits d'intérêts ; il est donc nécessaire, en pratique, de prendre en compte attentivement l'efficacité et l'équité à long terme. Il convient toutefois de souligner que la nature « transitoire » mentionnée ici n'est pas équivalente à celle du « non-réglémentaire ». La « transition » considérée ici ne désigne pas une transition informelle dépourvue de légalité, mais plutôt une transition fonctionnelle temporaire dans son application. En réalité, tous les chemins de transition examinés dans cet article reposent sur des fondements politiques légitimes et des processus de gestion qui se standardisent progressivement. Dans le cadre d'une gestion normalisée, ces chemins ne conduisent pas nécessairement à une injustice accrue ni à des opportunités de recherche de rentes. Dans certains cas, ils peuvent même contribuer à mettre sous une surveillance complète tout au long du cycle de vie des espaces qui étaient auparavant utilisés de manière informelle ou irrégulière pour diverses raisons historiques.

### **1.3 « Les voies » allant des idéaux politiques à la réalité**

Comme indiqué ci-dessus, les idéaux et les intentions politiques ne se concrétisent pas automatiquement avec la publication de nouveaux documents de politique. Au contraire, dans le nouveau contexte politique, chaque étape du processus – de l'initiation du projet à son approbation et à sa mise en œuvre – exige une identification continue des problèmes et des goulots d'étranglement [13], ainsi que la détermination et la mise en relation de « voies » viables. Dans l'exploration pratique des voies de transition pour la rénovation urbaine, différents outils gouvernementaux ont été sélectionnés et mis en œuvre concrètement. Une série d'outils gouvernementaux a permis de relier les

différentes étapes allant des objectifs politiques à la mise en œuvre des projets. Ces outils sont variés : outre les instruments réglementaires couramment utilisés dans le domaine de l'aménagement urbain — notamment l'aménagement spatial et les outils législatifs tels que les plans urbains complets, les plans détaillés ainsi que les règlements et politiques de rénovation urbaine —, des outils organisationnels et économiques ont également été fréquemment mis en œuvre. La combinaison efficace et l'utilisation coordonnée de divers outils sont essentiels pour atteindre les objectifs de rénovation urbaine.

## **2 Perspectives théoriques**

### **2.1 Théorie des outils gouvernementaux**

Les outils gouvernementaux, également appelés instruments de politique publique ou outils de gouvernance, portent principalement sur la manière dont les intentions et les idéaux politiques se traduisent dans la réalité des politiques publiques [14]. La Commission néerlandaise Giekerk [15] a souligné dans son rapport d'enquête que le manque de connaissances concernant ces outils constitue une cause majeure des échecs politiques ; c'est précisément là l'origine des recherches sur les outils gouvernementaux.

La classification des outils gouvernementaux repose souvent sur leurs caractéristiques spécifiques. Par exemple, les scientifiques politiques américains Schattschneider (E.E. Schattschneider), Dahl (R. A. Dahl) et Lindblom (C.E. Lindblom) ont classé ces outils en deux grandes catégories : réglementaires et non réglementaires ; le spécialiste américain de la politique publique Salamon a par ailleurs ajouté aux instruments de dépense et aux instruments non liés aux dépenses à cette classification [14]. Le chercheur allemand Vedung [16] a identifié trois types principaux d'outils que les gouvernements utilisent pour atteindre leurs objectifs politiques : les outils organisationnels, les outils réglementaires et les outils économiques. Parmi ces outils : les outils organisationnels désignent la gestion ou le contrôle direct du gouvernement sur certaines agences et entreprises afin d'atteindre les objectifs politiques ; les outils réglementaires correspondent à l'élaboration et à l'application par le gouvernement de lois, de règlements, de normes et de directives visant à encadrer et guider le comportement des citoyens, des entreprises et des organisations sociales ; enfin, les outils économiques impliquent l'utilisation par le gouvernement de moyens économiques pour inciter ou restreindre des comportements spécifiques.

Cette étude adopte la méthode de classification de Vedung, en divisant les outils gouvernementaux généralement utilisés dans la mise en œuvre des approches transitoires de rénovation urbaine en outils réglementaires, outils organisationnels et outils économiques, et en décrivant ainsi que en expliquant leurs mécanismes respectifs.

### **2.2 Théorie de l'équité**

La théorie de l'équité a été proposée par le psychologue Adams [17] en 1963. Adams s'est concentré sur la perception des individus concernant la répartition des ressources et des récompenses, en mettant l'accent sur le rapport entre les efforts investis et les retombées obtenues, ainsi que sur sa comparaison avec celle des autres — autrement dit, « plus d'efforts, plus de rémunération » — ce qui constitue la première et plus fondamentale formulation de l'équité.

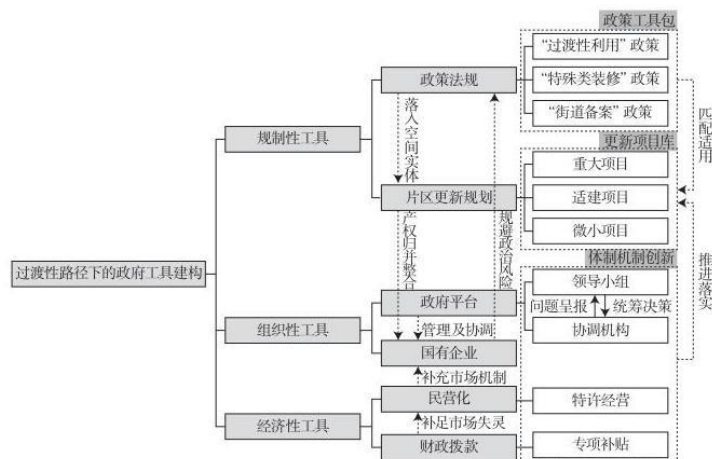
Dans les années 1970, Thibaut et al. [18] ont commencé à étudier la manière dont les individus perçoivent l'équité des procédures juridiques et des processus de prise de décision. Ils ont constaté que l'équité de ces processus — notamment en ce qui concerne la transparence, la cohérence et la participation — était essentielle pour la perception de l'équité par les personnes, et ont ainsi proposé la théorie de la justice procédurale.

En 1971, Rawls [19], dans son ouvrage *\*Une théorie de la justice\**, a formulé le concept de « justice comme équité », afin d'expliquer comment les institutions sociales devraient répartir les droits et les obligations sur une base juste et équitable. Il a soutenu que la société devrait être conçue de manière à ce que chacun, sans connaître sa propre position sociale (le « voile de l'ignorance »), la juge équitable.

Dans la littérature consacrée aux aspects équitables de la rénovation urbaine, la plupart des études se concentrent sur l'équité des résultats, notamment l'équité spatiale des espaces verts et des infrastructures de transport [20], ainsi que les impacts de la rénovation sur les résidents initiaux [21] ; ces travaux ne traitent pas des dimensions politiques liées aux processus de rénovation. Plusieurs études ont examiné et évalué les mécanismes de répartition de l'augmentation de la valeur foncière ainsi que les performances en matière de récupération de valeur dans les pratiques de renouvellement, telles que les paiements supplémentaires de prime foncière ou les contributions des promoteurs [22] ; cependant, ces travaux restent limités au cadre de l'ajustement normatif de l'utilisation du sol et n'ont pas encore abordé les voies de transition, qui constituent une étape supplémentaire vers une plus grande flexibilité. Sur la base des trois théories de l'équité mentionnées ci-dessus, cet article examine la justesse des parcours de transition dans la pratique du réaménagement urbain sous trois angles : l'équité fondamentale, la justice procédurale et une équité fondée sur la justice.

### **District 3H de Shanghai : Développement d'outils gouvernementaux selon des approches transitoires**

Le district de H est situé dans la zone urbaine centrale de Shanghai. Pendant la période du douzième Plan quinquennal, il était déjà entré dans une phase de développement fondée sur des mécanismes structurels. Au cours d'une décennie de rénovation urbaine, le district a appliqué le principe du « progrès proactive », exploré et consolidé de nombreuses innovations politiques novatrices, tout en accumulant un riche ensemble de modèles pratiques et de réflexions empiriques. En ce qui concerne le développement pratique des outils gouvernementaux, le choix et l'utilisation de ces outils par le district H reflètent une approche de construction globale progressive, hiérarchisée et mutuellement complémentaire (voir figure 1).



**Figure 1 : Développement d'outils gouvernementaux dans le cadre de voies de transition**

Fig. 1 Développement des outils gouvernementaux dans le cadre de voies de transition

### 3.1 Outils réglementaires : réglementations politiques et planification de la renouvellement des zones

Les outils réglementaires comprennent les lois et les directives ; en outre, la planification spatiale constitue un outil réglementaire efficace.

#### 3.1.1 Règlements et politiques

Les réglementations politiques, en tant que base juridique, constituent l'application principale des outils réglementaires par le gouvernement et forment la base pour la définition des voies de transition. En pratique, le district H a principalement retenu les trois politiques suivantes comme fondement politique pour ces voies de transition.

##### (1) Politique relative à l'« utilisation transitoire »

En avril 2020, le gouvernement populaire municipal de Shanghai a publié les « Plusieurs mesures politiques visant à stimuler les investissements efficaces et à stabiliser le développement économique dans la municipalité de Shanghai » (Hu Fu Ban Gui [2020] n° 3). L'article 11, intitulé « Accélération de la rénovation urbaine », stipule : « Un soutien est accordé à l'utilisation des biens existants situés sur des terrains attribués pour développer de nouveaux formats et modèles d'activité économique. » La nature de l'usage du sol, le titulaire des droits et le type de droits peuvent rester inchangés pendant une période de transition de cinq ans [23] (ci-après « Article 11 »). Les projets répondant à cette disposition peuvent, durant cette période de transition de cinq ans, utiliser les propriétés concernées de manière allant au-delà de leur usage initialement prévu, en renonçant temporairement aux procédures de modification de la nature d'utilisation du sol ; cette pratique est donc qualifiée d'« utilisation transitoire ».

##### (2) Politique relative aux « décoration de catégories spéciales »

En février 2020, la Commission municipale du logement et du développement urbain et rural de Shanghai a publié les Mesures d'application relatives à la gestion des projets de décoration et de rénovation architecturale dans la municipalité de Shanghai (Hu Zhu Jian Gui Fan [2020] n° 3, ci-après dénommé « Document n° 3 ») [24], qui mentionnent les « projets de décoration de catégorie spéciale », définis comme « diverses activités de décoration et de rénovation impliquant des modifications des systèmes structurels principaux et porteurs, ainsi que des ajustements fonctionnels ». Des modifications du système de protection contre l'incendie, des changements de façade ainsi que d'autres interventions pouvant affecter la sécurité de la vie et des biens des citoyens et les intérêts publics. La mention de « ajustements fonctionnels » dans ce document établit une orientation politique et une base pour les modifications transitoires de l'utilisation fonctionnelle des propriétés, en dehors des procédures de modification de la nature de l'aménagement du terrain, leur mise en œuvre étant gérée par catégorie selon le cadre d'adaptabilité des terrains constructibles [25].

##### (3) Politique de « déclaration par sous-district »

En juin 2012, le Bureau général du gouvernement populaire municipal de Shanghai a transmis la « Notification relative aux orientations pour améliorer davantage la division de la gestion des projets de construction dans la municipalité » (Hu Fu Ban [2012] n° 69, ci-après dénommée « Document n° 69 ») [26], émise conjointement par la Commission municipale de la construction et des transports et cinq autres départements. Ce document prévoit : « Pour les projets inférieurs au seuil fixé, chaque gouvernement de district (comté) peut élaborer des procédures spécifiques de gestion des travaux de construction. » S'appuyant sur le Document n° 69, le département de gestion des travaux de construction du district H a par ailleurs élaboré des orientations d'application, stipulant que « les sous-districts (villes) doivent assurer la gestion locale des travaux de construction dans leur domaine respectif. » responsable de la surveillance et de la gestion globales de la sécurité au travail dans les projets de construction dont le prix contractuel est inférieur à 1 million de yuans (ou la superficie de rénovation inférieure à 300 m<sup>2</sup>, y compris les travaux de démolition) [27]. Autrement dit, les petits projets peuvent être exonérés de la demande

d'autorisation de construction et ne nécessitent qu'une déclaration au niveau du sous-district (ville), d'où l'abréviation « déclaration au niveau du sous-district ». Ce processus se concentre principalement sur la gestion de la sécurité. Dans le cadre de cette approche, certains projets de renouvellement ponctuels à petite échelle peuvent faire l'objet d'une optimisation fonctionnelle et de modifications temporaires de l'utilisation des terrains, sans avoir à suivre les procédures prévues pour les changements de caractère foncier.

### **3.1.2 Planification de la rénovation du quartier**

La planification globale des zones de rénovation, par une priorisation sélective des ressources spatiales porteuses, intègre essentiellement une approche holistique visant à consolider et intégrer les droits de propriété complexes qui sous-tendent ces ressources — une étape cruciale pour transformer la politique spatiale en entités spatiales concrètes.

Prenons l'exemple de la planification de rénovation des quartiers historiques situés dans le périphérique intérieur du district H : parmi les deux quartiers historiques ayant déjà obtenu des résultats visibles, le plan de rénovation du quartier Y intègre des commerces publics et des services gouvernementaux le long du corridor de rénovation ; celui du quartier W désigne plusieurs actifs publics de type parc le long de ce même corridor comme points clés de percée. Les deux plans de renouvellement des districts ont privilégié les actifs publics (en particulier ceux appartenant aux districts) dans le choix des ressources spatiales, c'est-à-dire en favorisant les entités publiques — notamment celles relevant des districts — pour leur meilleure conformité et leur risque mieux maîtrisé en tant que détenteurs de droits de propriété, ce qui a posé les bases pour la mise en œuvre ultérieure d'outils organisationnels.

### **3.2 Outils organisationnels : plateformes gouvernementales et entreprises publiques**

Grâce à des outils réglementaires mis en place, les voies de transition disposent d'une base politique et d'une orientation stratégique claire ; cependant, la transition des documents et des plans vers une mise en œuvre effective nécessite une coordination essentielle assurée par des outils organisationnels.

#### **3.2.1 Groupe de direction et agences de coordination**

Les voies de transition pour la rénovation urbaine sont des phénomènes récents, et les processus de gestion exigent inévitablement des adaptations ainsi que des percées lorsqu'on procède à une exploration depuis zéro. Des modifications politiques apparemment mineures impliquent l'ajout ou l'ajustement des tâches entre plusieurs départements, ce qui oblige ces derniers à surmonter les dépendances structurelles existantes et à coordonner leurs actions afin de mettre en place de nouvelles approches de travail. Cependant, dans la gestion des projets de rénovation urbaine, en raison des différences de fonctions entre les départements et des intérêts des parties prenantes, le niveau de participation ainsi que l'orientation des incitations varient d'un département à l'autre. Parfois, les services de gestion, en tant qu'unités de soutien plutôt que d'unités principales, assument des risques bien supérieurs aux bénéfices attendus pour leurs départements lorsqu'il s'agit de réaliser des percées, et montrent souvent une volonté limitée d'innover.

À ce stade, des outils organisationnels sont nécessaires au sein du gouvernement pour résoudre les problèmes de coordination interdépartementale. La démarche adoptée par le district H consiste à créer un groupe de direction pour la rénovation urbaine, tout en mettant en place une agence spécialisée chargée de la coordination de cette initiative. Le groupe de direction est responsable de la prise de décisions globales, tandis que l'agence de coordination assure la mise en œuvre pratique. Lors des premières phases de la planification du renouvellement et de la mise en œuvre du parcours de transition, de nouveaux problèmes sont apparus de manière continue ; l'organisme de coordination a identifié les difficultés rencontrées sur le terrain, les a signalées au groupe dirigeant et a organisé des réunions de coordination ; plusieurs départements ont collaboré sous l'initiative de ce groupe, en discutant conjointement et en partageant les responsabilités. De tels outils, conçus pour résoudre des problèmes pratiques, se distinguent par une orientation claire et une réactivité rapide, et constituent un moyen efficace de concilier la mise en œuvre avec le contrôle de la conformité légale.

#### **3.2.2 Entreprises d'État**

Les voies de transition offrent des alternatives plus flexibles aux paiements supplémentaires pour le droit d'usage du sol lors de la transformation des usages fonciers et immobiliers, permettant ainsi de définir des préférences d'utilisation du terrain selon les projets de rénovation urbaine. Bien que cet usage soit à court terme, l'incentive pour les parties prenantes reste considérable. Des conditions de développement assouplies permettent aux acteurs du marché de réaliser une augmentation plus importante de la valeur du terrain, ce qui rend les intérêts liés aux politiques concernées particulièrement importants. Afin de prévenir que les abus politiques entraînent un détournement à grande échelle des gains de valeur foncière vers le secteur privé, les bénéficiaires des politiques pour les grands projets sont généralement limités aux entreprises publiques (EP). De cette manière, les retombées supplémentaires restent concentrées dans les actifs publics, ce qui atténue efficacement le risque politique de perte de ces actifs [22]. Dans cet sens, les entreprises publiques constituent un outil organisationnel qui « assure » l'innovation politique liée aux voies de transition.

De plus, l'orientation des entreprises publiques vers les incitations ne se limite pas à la maximisation du profit économique. Les entreprises publiques fonctionnelles rattachées aux gouvernements locaux montrent une meilleure conformité et une plus grande coopération dans divers domaines — notamment la réaffectation et le transfert des ressources des opérateurs de télécommunications, la mise à disposition d'espace public, les garanties en matière de services publics, la surveillance des performances, l'orientation de l'attraction industrielle et la localisation des

recettes fiscales — et contribuent ainsi à orienter davantage les gains de valeur foncière vers le secteur public de la région. Elles sont donc fréquemment les bénéficiaires privilégiés des mesures incitatives politiques.

### **3.3 Outils économiques : Privatisation et crédits budgétaires**

#### **3.3.1 Privatisation**

Comme indiqué ci-dessus, afin de réduire le risque de perte des actifs publics durant la mise en œuvre des voies de transition, les politiques privilégient généralement les projets menés par des entités publiques. Cependant, pour améliorer l'efficacité des investissements et des opérations, diversifier les risques d'investissement et élargir la participation des acteurs, il est nécessaire d'utiliser simultanément des outils de privatisation afin d'intégrer de manière organique la régulation gouvernementale à la concurrence du marché.

Les outils de privatisation prennent des formes variées et ne se réfèrent pas spécifiquement aux modifications de la structure de propriété des entreprises publiques. La « concession », en tant que forme de privatisation, est largement utilisée dans les processus de transition visant à la revitalisation urbaine. La forme la plus courante consiste en le fait pour des entreprises privées de louer des terrains et des actifs immobiliers appartenant à l'État à des fins commerciales, ou en la création de sociétés de plateforme de coentreprise public-privée agissant comme entités chargées du location et de l'exploitation. Les titulaires des droits de propriété sur ces actifs d'État bénéficient de privilèges d'utilisation du sol par des voies transitoires et délèguent les droits d'exploitation élargis à des locataires privés spécifiques. Dans ces cas, les parties à la concession partagent généralement les risques : le secteur privé assume les risques techniques liés à la construction et à l'exploitation, le secteur public supporte les risques découlant des décisions et des réglementations, tandis que les risques d'investissement sont souvent partagés par les deux parties. Les avantages sont doubles : d'une part, cela revitalise et exploite les actifs publics existants, tout en tirant parti des coûts fonciers réduits pour stimuler l'engagement du marché ; d'autre part, si le comportement opérationnel du locataire s'écarte de la direction convenue (par exemple en matière de contributions publiques ou d'engagements industriels), l'entité publique titulaire peut reprendre immédiatement ces actifs, évitant ainsi une perte continue des actifs publics.

#### **3.3.2 Subventions spéciales**

Parfois, en raison de limitations inhérentes au marché (par exemple pour les projets d'intérêt public ou quasi-public), même avec les options d'utilisation des terres proposées par les voies de transition, les entreprises chargées de la construction et de l'exploitation du projet peuvent encore ne pas générer suffisamment de revenus auprès des consommateurs pour compenser leurs investissements, alors que ces entreprises ne sont disposées à assumer qu'un risque limité. Dans de tels cas, une partie du subventionnement doit être financée par le budget public. Parallèlement, en créant des fonds de subventions spéciaux, le gouvernement peut choisir de manière flexible les comportements et les entités à soutenir, ce qui encourage des initiatives de renouvellement plus en accord avec la direction souhaitée par le gouvernement.

Prenons le district H comme exemple : des fonds de subvention spéciaux destinés aux projets de rénovation urbaine au sein du district sont mis en œuvre depuis 2018. Au cours des six dernières années, plus de 30 millions de yuans de subventions ont été versés, couvrant plus de 20 projets de rénovation urbaine, dont environ 65 % ont été alloués à des entreprises privées. Les résultats statistiques montrent que l'orientation des subventions est très ciblée : celles-ci favorisent principalement la création d'espace public, l'amélioration des façades et la modernisation des formats commerciaux, avec une concentration spatiale dans les zones clés de rénovation du district. Les subventions sont explicitement destinées aux entités chargées de la mise en œuvre des projets – souvent des entreprises privées assurant à la fois la construction et l'exploitation – qui en tirent des bénéfices significatifs. L'outil de subvention budgétaire constitue ainsi un complément efficace à l'outil de privatisation.

### **4 Applications, effets et impacts des voies de transition**

#### **4.1 Application des voies de transition**

Au cours d'une décennie de rénovation urbaine, l'exploration des voies de transition par le district H est passée de la phase initiale consistant à « traverser la rivière en touchant les pierres » à une mise en place progressive de pratiques et de processus bien établis, grâce à une série d'outils gouvernementaux mis en œuvre de manière coordonnée.

##### **4.1.1 Application des réglementations politiques**

###### **(1) Projets majeurs**

Conformément à l'article 11, le district H adopte généralement une approche de « réexamen cas par cas », selon laquelle la réunion exécutive du gouvernement du district ou la réunion conjointe interdépartementale, réunissant les départements chargés de la gestion économique, de la gestion des travaux et de la gestion locale, examine conjointement et décide de la renouvelation et de l'utilisation des propriétés existantes situées sur les terrains alloués.

La politique de « usage transitoire » vise les terrains alloués et d'ordre non commercial. Afin d'éviter la perte d'actifs publics, les restrictions relatives à l'utilisation des sols ne peuvent être franchies arbitrairement ; les projets concernés doivent donc faire l'objet de procédures rigoureuses d'examen et de décision. Cette politique s'applique aux grands projets conformes à l'orientation industrielle régionale, dans le but de revitaliser les propriétés existantes tout en accordant des avantages d'utilisation du terrain aux projets ayant une contribution significative pour la région. Ce volet de développement est devenu une voie essentielle pour faire avancer les projets clés de rénovation urbaine dans le district H. Prenons l'exemple de la rénovation globale du quartier W : parmi les cinq

projets prioritaires, trois ont mis en œuvre la politique d'« utilisation transitoire », et tous ont été définis lors de réunions conjointes interdépartementales comme faisant appel à des entreprises technologiques ou culturelles alignées sur les orientations industrielles stratégiques du district.

## (2) Projets de construction appropriés

En juillet 2020, plusieurs départements du district H ont étudié conjointement les procédures de détermination des ajustements fonctionnels prévues par le « Document n° 3 » et ont classé les projets concernés en trois catégories : « ajustement strictement interdit », « approuvé » et « approuvé conditionnellement » [28], mettant ainsi en œuvre la détermination des ajustements fonctionnels pour les « projets de décoration relevant d'une catégorie spéciale » selon chaque catégorie.

Lorsqu'il ne s'agit pas de questions de principe — telles que les restrictions d'utilisation commerciale ou les contraintes de compatibilité (c'est-à-dire les « projets de construction appropriés ») — il est très courant de modifier l'utilisation fonctionnelle en appliquant la politique relative à la « décoration de catégorie spéciale ». Ce processus repose sur une procédure plus simplifiée : il ne nécessite pas d'examen conjoint entre départements, mais s'appuie plutôt sur les avis de quelques départements directement concernés en fonction des spécificités du projet ; en outre, l'évaluation de la contribution régionale du projet est adaptée plus précisément à chaque cas particulier. Au mois de janvier 2023, le district H avait traité plus de 160 projets de décoration relevant de catégories spéciales, et certains projets de rénovation urbaine ont permis d'optimiser davantage l'utilisation spatiale globale grâce à cette approche.

## (3) Micro-projets

Les projets micro relèvent généralement de la politique d'« enregistrement au niveau du sous-district ». Dans le cadre de la rénovation urbaine, ces projets se regroupent souvent dans des programmes de rénovation à l'échelle du quartier, caractérisés par de petites surfaces construites individuelles et une distribution spatiale concentrée des équipements. Les modèles commerciaux adaptés à cette forme de rénovation sont principalement les services destinés aux consommateurs ; de nombreux immeubles initialement destinés à une utilisation non commerciale nécessitent également une optimisation fonctionnelle. Dans le cadre des conditions préalables de dépôt d'une demande d'enregistrement et de mise en œuvre de la surveillance de la sécurité, en réduisant l'intervention du gouvernement dans les activités du marché et en permettant au marché de jouer un rôle central, il est possible d'améliorer de manière significative l'apparence globale du quartier ainsi que sa vitalité commerciale. Dans le cadre de la rénovation bien connue du quartier Y du district H, des biens à usage non commercial ont été mis à profit pour la promotion culturelle, les services communautaires et les activités d'entreprise, ainsi que pour d'autres finalités à caractère quasi public, en appliquant fréquemment la politique de « déclaration au niveau du sous-district ».

### 4.1.2 Utilisation d'autres outils

En raison de priorités différentes, les outils gouvernementaux correspondants sont utilisés de manière distincte selon les projets, qu'ils soient de taille ou de type variés. Par exemple, les plateformes gouvernementales participent plus activement aux projets clés les plus complexes, tandis qu'elles interviennent moins fréquemment dans les projets de construction simples et adaptés ainsi que dans les micro-projets. De même, les subventions budgétaires ciblent principalement les domaines et projets prioritaires de rénovation, tout en soutenant également les micro-projets d'intérêt public. L'auteur résume dans le tableau 1 l'utilisation des différents outils gouvernementaux selon les types de projets.

Tableau 1 : Application des outils gouvernementaux dans différents projets

| Outil gouvernemental    |                                                                     | Grandes projets                            | Projets de construction appropriés                      | Micro-projets                             |
|-------------------------|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Outils réglementaires   | Règlements politiques                                               | Principalement « utilisation transitoire » | Principalement une « décoration de catégorie spéciale » | Principalement « dépôt au sous-district » |
|                         | Planification de la renouvellement des circonscriptions électorales | Planification clé                          | Partiellement impliqué                                  | Résumé directionnel                       |
| Outils organisationnels | Plateforme gouvernementale                                          | Participer                                 | Participation limitée                                   | Participation limitée                     |
|                         | Entreprises d'État                                                  | Participer                                 | Participation partielle                                 | Participation partielle                   |
| Outils économiques      | Privatisation                                                       | Participation collaborative                | Participation partielle                                 | Participation partielle                   |
|                         | Subvention budgétaire                                               | Engagé                                     | Une implication limitée                                 | Engagé                                    |

## 4.2 Effets et impacts pratiques

Cet article cherche à présenter une évaluation synthétique des effets et des impacts pratiques des parcours de transition sous trois angles : l'efficacité, le rapport bénéfice/ coût et la faisabilité de gestion.

#### **4.2.1 Efficacité**

Le critère le plus important pour évaluer la réussite des politiques et des outils est leur efficacité. Du point de vue de l'efficacité, les actions de rénovation urbaine menées dans le district H ont produit des résultats remarquables. Étant des zones où la rénovation a été lancée relativement tôt, les quartiers Y et W ont largement préservé le tissu urbain historique ainsi que la vitalité de la vie quotidienne, tout en réalisant progressivement une relance économique régionale et une modernisation industrielle grâce à une approche « point vers zone ». De nombreux projets clés de rénovation urbaine ont suscité une réaction positive du public et revêtent une importance exemplaire tant à Shanghai qu'au niveau national. Dans ce cadre, la rénovation des actifs publics existants représente une part significative ; les ressources existantes ont été largement revitalisées, contribuant de manière substantielle au développement régional. Le cadre général de la planification de la rénovation des quartiers a été maintenu tout au long de la mise en œuvre sans modification majeure. L'utilisation intégrée des outils gouvernementaux a permis de mettre en œuvre les politiques et les plans, atteignant ainsi efficacement les objectifs fixés.

#### **4.2.2 Rapport de bénéfice**

En s'appuyant sur l'efficacité, il convient de prendre davantage en compte l'équilibre entre avantages et coûts. Du point de vue du rapport bénéfices-coûts, les dépenses budgétaires directes du gouvernement ne comprennent qu'une somme modeste de fonds de subventions spécifiques (environ 30 millions de yuans de 2018 à 2023) ainsi que des crédits alloués de manière ponctuelle, tandis que le montant total des investissements mobilisés dans les projets de rénovation urbaine atteint des milliards de yuans. Les projets de décoration dans les catégories spéciales ont attiré plus de 50 entreprises, dont celles nouvellement créées ont généré plus d'un milliard de yuans de recettes fiscales entre 2021 et 2022. Les dispositifs de transition ont efficacement réduit les coûts de transaction, stimulé l'engagement des acteurs du marché, favorisé la mise en œuvre des projets de rénovation urbaine et l'attraction des investissements régionaux, et contribué à une situation gagnant-gagnant entre les secteurs public et privé.

#### **4.2.3 Gestion facilitée**

Les problèmes de gestion survenus pendant la mise en œuvre du projet doivent également être pris en compte dans l'évaluation des outils gouvernementaux. Du point de vue de la gérabilité, notamment en ce qui concerne la gestion interne dans le secteur public, le mécanisme de responsabilité partagée a créé des conditions favorables à l'innovation managériale. Depuis l'introduction de voies de transition pour la rénovation urbaine, et grâce à une approche cas par cas ainsi qu'à une amélioration continue, des systèmes de consultation pertinents, des systèmes d'examen conjoint, des réunions régulières et des conférences interdépartementales ont été mis en place, ce qui a progressivement amélioré l'efficacité organisationnelle. En matière de gestion externe, une fois un cadre politique viable mis en place, les titulaires des droits concernés ont également l'incitation d'enregistrer leur utilisation du sol par des voies légales et conformes aux réglementations, ce qui réduit leurs insuffisances en matière de droits de propriété ainsi que les risques liés à la gestion. Les espaces utilisés de manière informelle ou irrégulière pour diverses raisons historiques font désormais l'objet d'une surveillance complète tout au long de leur cycle de vie. Les résultats pratiques montrent que, bien que les voies de transition et leurs outils gouvernementaux aient nécessité des procédures de gestion supplémentaires, elles présentent néanmoins une bonne opérationnalité et une bonne gérabilité.

### **5 Réflexions sur l'équité des parcours de transition**

Les voies de transition offrent des solutions à court terme plus flexibles pour répondre à la demande de changements fonctionnels rapides et d'une utilisation spatiale composite. Cependant, examiner la rénovation urbaine dans le cadre de ces voies de transition sous l'angle de l'équité soulève une série de questions essentielles. Premièrement, puisque le processus d'enchère publique et de mise en liste n'est plus requis, et que les préférences en matière de terrains ainsi que les droits d'exploitation élargis sont attribués aux détenteurs existants des droits fonciers, quels entités ont bénéficié de ces avantages politiques ? Ces entités bénéficiaires ont-elles apporté une contribution correspondante ?

Deuxièmement, étant donné que les paiements supplémentaires de prime foncière initialement requis ont été supprimés, le gouvernement a perdu sa source de revenus fiscaux la plus directe et principale dans les projets concernés. Où se dirige alors la part supplémentaire de la valeur des terrains ? Comment les intérêts publics seront-ils protégés ?

Il s'agit de questions que les voies de transition pour la rénovation urbaine ainsi que le développement des outils gouvernementaux correspondants doivent sérieusement prendre en compte et traiter. Partant de ces questions, cet article examine l'équité des voies de transition dans la rénovation urbaine sous trois angles différents.

#### **5.1 Équité de base : compatibilité des contributions des parties prenantes**

Le premier niveau de sens correspond à l'équité fondamentale, généralement définie comme « plus de travail, plus de rémunération ; moins de travail, moins de rémunération » [17]. Dans le contexte des dispositifs de transition destinés à la revitalisation urbaine, cela peut se traduire par la question de savoir si les entités bénéficiant de préférences politiques ont apporté des contributions proportionnelles.

Les bénéficiaires les plus directs de cette politique sont les détenteurs des droits de propriété sur les biens immobiliers, qui bénéficient de privilèges en matière foncière. En pratique, les premières mesures de transition se sont clairement orientées vers les actifs publics locaux, sur lesquels le gouvernement local exerçait un contrôle renforcé. Cependant, en raison de la pénurie de ressources de transport dans les zones urbaines centrales, les ressources territoriales que le gouvernement local peut contrôler de manière globale diminuent progressivement ;



les prochains axes d'action des politiques et des mesures concernent alors les actifs publics non territoriaux, sur lesquels le contrôle du gouvernement local est plus limité. Les bénéficiaires de la politique dans un sens plus large comprennent également les entités opérationnelles et utilisatrices des entreprises de transport qui bénéficient indirectement de préférences tarifaires ; en pratique, les autorités locales imposent généralement à ces entités des obligations de cotisations publiques correspondantes. Elles encadrent ces entités afin qu'elles effectuent des contributions adaptées, tant par des restrictions appliquées aux deux catégories de bénéficiaires susmentionnées que par des négociations ex ante, dans le but de maximiser la conservation des gains de valeur foncière au sein de la région. D'après les données citées dans la discussion précédente sur les ratios de bénéfice, les rendements obtenus par les bénéficiaires des politiques sont globalement considérables.

Cependant, étant donné la difficulté à définir clairement des conditions de liaison quantifiées et strictement contrôlées concernant les niveaux de contribution des entités bénéficiaires dès le lancement du projet, la méthode actuelle consiste généralement à consigner les objectifs de valeur souhaités par le gouvernement sous forme de procès-verbaux, de rapports de situation et de lettres d'engagement. Ces formulations relèvent plutôt d'un contrôle souple, et la correspondance des contributions des parties prenantes n'est donc pas garantie de manière obligatoire. À titre d'exemple, en se basant sur les données statistiques de l'auteur concernant la mise en œuvre de la détermination des « aménagements de catégories spéciales » dans le district H sur une période de trois ans (2020 – début 2023), parmi les plus de 40 projets d'aménagement relevant de ces catégories et comportant des conditions d'attraction claires ainsi que des engagements industriels précis, plus de 20 % ont présenté un écart entre leur orientation industrielle et leurs engagements initiaux, ont connu un échec commercial ou une fermeture, ou encore affiché des niveaux de recettes fiscales réels nettement inférieurs aux estimations. Par conséquent, les mécanismes d'évaluation et de suivi des contributions des bénéficiaires, ainsi que les mécanismes d'optimisation et de sortie liés à l'utilisation des assureurs, doivent constituer des axes essentiels pour l'amélioration des politiques publiques.

### **5.2 Équité procédurale : Transparence des règles d'application**

Le deuxième niveau de signification concerne l'équité procédurale : sur la base d'objectifs raisonnables, il est également nécessaire de mettre en place des procédures justes, transparentes et prévisibles afin de garantir la réalisation des objectifs [18]. De ce point de vue, des exigences plus élevées sont posées quant à la visibilité des règles applicables aux politiques relatives aux voies de transition.

Premièrement, les politiques pertinentes relatives aux voies de transition sont toutes accessibles au public ; cependant, cela ne signifie pas qu'elles soient tout aussi visibles ni tout aussi réalisables pour chaque entité potentielle répondant aux exigences réglementaires. Des asymétries d'information subsistent en ce qui concerne la diffusion et l'alignement des orientations politiques. En général, les entités publiques territoriales bénéficient d'un avantage informatif : elles disposent d'une vaste expérience dans la mise en œuvre de projets clés locaux et entretiennent des interactions commerciales fréquentes avec les autorités locales compétentes en matière d'approbation ; elles comprennent donc parfaitement les seuils et les conditions essentielles nécessaires à l'approbation des politiques. De plus, lorsque les autorités locales mènent des actions de mobilisation avec les titulaires des droits concernés dans les zones et projets clés de renouvellement, elles peuvent également diffuser proactivement les politiques en définissant les modalités après négociation des intérêts. Les titulaires des droits situés hors de ces canaux doivent obtenir les informations de manière autonome. Cela est particulièrement vrai pour les politiques offrant des avantages plus importants en matière d'utilisation du sol.

Deuxièmement, l'application des voies de transition repose encore à ce stade sur certaines règles latentes. Les conditions nécessaires à la mise en œuvre de ces voies ne peuvent être précisément quantifiées, et les cas similaires ne peuvent pas être simplement comparés ou analogisés. En premier lieu, les contributions dans différentes dimensions – telles que la localisation fiscale, les engagements industriels, les bénéfices publics, ainsi que l'acquisition et le stockage des terrains – ne sont pas comparables sur un plan quantitatif. Deuxièmement, les circonstances historiques, les relations d'intérêt ainsi que l'influence et l'énergie des titulaires des droits concernés sont étroitement interconnectés. Troisièmement, les fonctions, les responsabilités et les risques impliqués peuvent varier selon les départements concernés. En raison de l'effet combiné de ces facteurs complexes et de leurs conséquences, même les services gouvernementaux spécialisés dans l'approbation trouvent difficile de mesurer précisément l'échelle des demandes d'autorisation ; ils doivent donc s'appuyer sur l'expérience personnelle des responsables pour évaluer chaque cas individuellement afin d'éliminer les obstacles possibles, et peuvent même recourir à des stratégies visant à éviter toute responsabilisation, qu'il s'agisse de responsabilités horizontales ou hiérarchiques. Cela conduit à des projets impliquant des intérêts plus importants, qui nécessitent généralement des périodes préliminaires de plus en plus longues, et entraîne le dépôt en suspens ou l'absence de solution pour de nombreux plans de projet au cours de ce processus.

Dans l'ensemble, les bénéficiaires réels des voies de transition restent limités à un cercle relativement restreint, et la transparence de leurs règles d'application laisse encore à désirer. Il est essentiel de rester vigilant contre le risque que ces voies deviennent des « politiques discrètes » hors du champ de vision du public, ainsi que contre la création de opportunités de recherche de rentes.

### **5.3 Équité fondée sur la justice : distribution et redistribution des intérêts spatiaux**

Le troisième niveau de sens correspond à une équité fondée sur la justice : elle garantit les revenus du secteur public par des mécanismes de distribution, corrige les inégalités existantes grâce à des mécanismes de redistribution et oriente de manière appropriée l'allocation des intérêts en faveur des groupes défavorisés [19].

Selon cet critère, les voies de transition exigent une analyse approfondie des mécanismes de distribution et de redistribution des intérêts spatiaux. La capacité à refléter pleinement les intérêts publics doit constituer la base fondamentale permettant de déterminer si les voies de transition peuvent être fondées sur l'équité.

### **(1) Répartition des recettes foncières**

La théorie de la revalorisation propose la perspective suivante : les augmentations de valeur foncière attribuables aux contributions sociales (par exemple, la croissance socioéconomique naturelle, la planification et la gestion de l'utilisation des terres par le gouvernement, ou encore la construction d'infrastructures publiques) devraient, dans une certaine mesure, être restituées au secteur public afin de compenser ses investissements ou de soutenir les futurs projets publics [29]. Dans les pratiques précédentes de rénovation urbaine en Chine, la méthode principale de récupération de la valeur consistait pour le gouvernement à acquérir et à stocker des terrains, puis à les revendre, réalisant ainsi des gains sur l'augmentation de leur valeur grâce aux revenus issus des primes foncières. Cependant, cette approche a freiné l'initiative des acteurs du marché en matière de transformation spontanée et a imposé une pression fiscale importante au gouvernement [22]. Le mécanisme de récupération des valeurs dans les voies de transition repose principalement sur les contributions des entités chargées de sa mise en œuvre, les retombées du secteur public se manifestant surtout par une augmentation des recettes budgétaires, notamment les recettes d'impôt et de location.

En ce qui concerne les revenus locatifs, prenons l'exemple de la rénovation du quartier Y : une société de développement culturel, agissant en tant qu'entité coordonnatrice de cette rénovation, a loué et rénové des commerces ainsi que des biens publics situés de part et d'autre du quartier Y, principalement par le biais du processus de « déclaration au sous-district ». Initialement, les commerces du quartier connaissaient un déclin et les niveaux de loyer initiaux étaient faibles. Durant les trois premières années de la rénovation, le district H a loué aux entités chargées de la coordination des travaux les ressources consolidées des centres commerciaux publics à des prix réduits par rapport à leurs valeurs estimées, les loyers augmentant chaque année. Dans les années suivantes, le quartier a principalement fonctionné selon un modèle axé sur le contenu et le trafic ; après être devenu un quartier tendance bien connu, il s'est progressivement aligné sur la rénovation du quartier G, orientée vers l'industrie technologique. Alors que de jeunes entreprises créatives et technologiques se sont développées dans la région, les niveaux de consommation ont augmenté ; les locataires finaux louaient des commerces à des loyers supérieurs à ceux des grands groupes commerciaux des zones voisines, les loyers réels restant constamment élevés. Ces dernières années, les loyers perçus par les entités publiques auprès de l'entité de coordination ont également augmenté progressivement pour atteindre des niveaux comparables à ceux des compagnies d'assurance dans des zones similaires, permettant ainsi une revitalisation rentable des actifs publics et une augmentation des revenus locatifs pour le secteur public. Dans l'ensemble, les secteurs public et privé ont obtenu un résultat gagnant-gagnant grâce à la rénovation urbaine par des voies de transition.

En ce qui concerne les recettes fiscales, prenons l'exemple du renouvellement du quartier G : une société d'investissement en haute technologie, agissant comme entité chargée de la mise en œuvre et de la gestion du projet, a rénové environ 8 000 m<sup>2</sup> d'espace de bureaux dans les environs du quartier – principalement composés de locaux dispersés appartenant à des actifs publics – et a investi dans, incubé et attiré près de 20 entreprises technologiques, majoritairement spécialisées en intelligence artificielle (tableau 2). Il a généré des recettes fiscales globales d'environ 75 millions de yuans rien que en 2022. Comme le projet se trouve encore à ses débuts et les entreprises incubées n'ont pas encore stabilisé leur développement ni connu une croissance significative, les recettes fiscales cumulées ne suffisent pas pour compenser la valeur des revenus issus des primes foncières préférentielles perdues. Cependant, avec le temps, les entreprises génératrices de revenus fiscaux ainsi que les secteurs technologiques émergents qu'il favorise devraient contribuer au développement durable et sain de la région.

### **(2) Répartition des droits d'usage spatial**

La redistribution peut prendre diverses formes ; cet article se concentre principalement sur la répartition des droits d'utilisation spatiale. Par exemple, la conversion de terres et de biens dispersés, peu efficaces ou inutilisés, sans aucun coût, afin qu'ils soient mis à profit dans des projets d'intérêt public ou quasi-public, constitue une forme de redistribution spatiale menée par le secteur public en faveur des populations défavorisées (les personnes âgées, les personnes handicapées ou malades, les chômeurs, etc.). Par exemple, les projets classés comme « soutenus » dans le processus d'approbation des travaux de décoration relevant d'une catégorie spéciale du district H comprennent principalement des projets de service public — tels que des centres culturels communautaires, des centres d'activités sportives, des centres de services de santé, des centres de formation publique et des écoles spécialisées — pour lesquels les services chargés de l'approbation émettent généralement directement une opinion favorable. Un autre exemple consiste à encourager les entités impliquées dans des projets à consacrer certaines parties de leurs droits de propriété à des espaces publics ouverts, grâce à des subventions : par exemple, en ouvrant des cours initialement clos, en transformant des bâtiments exposés aux rues en galeries commerciales, ou en rendant les toits et les espaces verts verticaux accessibles au public 24 heures sur 24. Cette forme de redistribution spatiale est très courante dans les projets de partenariat public-privé.

Tableau 2 : Liste des entreprises faisant l'objet de transformations dans le cadre du projet de renouvellement du bloc G (anonymisées)

| Nom | de | Entreprise | Entreprise | Capital | plage | fiscale | Plage | fiscale |
|-----|----|------------|------------|---------|-------|---------|-------|---------|
|-----|----|------------|------------|---------|-------|---------|-------|---------|

| <b>l'entreprise</b>                                       | <b>technologique</b> | <b>certifiée par l'IA</b> | <b>enregistré : 10 000 yuans</b> | <b>cumulée au niveau du district / 10 000 yuans</b> | <b>globale cumulative / 10 000 yuans</b> |
|-----------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------|----------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Une société par actions spécialisée dans les technologies | Oui                  | Oui                       | ~25                              | 10–100                                              | 1,000+                                   |
| B Microelectronics Co., Ltd.                              | Oui                  | Oui                       | ~3,600                           | 10–100                                              | 100–1,000                                |
| C Information Technology Co., Ltd.                        | Oui                  | Oui                       | ~1,100                           | 10–100                                              | 100–1,000                                |
| D Technology Co., Ltd.                                    | Oui                  | Oui                       | ~170                             | 0–10                                                | 10–100                                   |
| E Information Technology Co., Ltd.                        | Oui                  | Oui                       | ~240                             | 0–10                                                | 0–10                                     |
| F Société de services en propriété intellectuelle, S.A.   |                      |                           | ~2,000                           | 0–10                                                | 0–10                                     |
| Quantum Technology (Shanghai) Co., Ltd.                   | Oui                  |                           | ~100                             | 0–10                                                | 0–10                                     |
| H Enterprise Management Co., Ltd.                         |                      |                           | ~750                             | 0–10                                                | 0–10                                     |
| Branche de Shanghai de I Technology (Jiaxing) Co., Ltd.   | Oui                  |                           | —                                |                                                     | 10–100                                   |
| J Technology Co., Ltd.                                    | Oui                  |                           | ~200                             | Aucun                                               | 0–10                                     |
| K Technology Co., Ltd.                                    | Oui                  | Oui                       | ~100                             | Aucun                                               | 0–10                                     |
| L Technology Co., Ltd.                                    | Oui                  | Oui                       | ~1,200                           | Aucun                                               | 0–10                                     |
| M Internet of Things Co., Ltd.                            | Oui                  |                           | ~150                             | Aucun                                               | 0–10                                     |
| N Intelligent Technology Co., Ltd.                        | Oui                  |                           | ~5,200                           | Aucun                                               | 0–10                                     |
| Branche de Shanghai de O Technology Co., Ltd.             | Oui                  |                           | —                                | Aucun                                               | 0–10                                     |
| P Intelligent Technology Co., Ltd.                        | Oui                  |                           | ~2,000                           | Aucun                                               | 0–10                                     |
| Q Vision Technology Co., Ltd., succursale de Shanghai     | Oui                  |                           | —                                | Aucun                                               |                                          |
| R Intelligent Technology Co., Ltd.                        | Oui                  |                           | ~100                             | Aucun                                               | Aucun                                    |

*Source des données : Enquête sur les entreprises*

#### **5.4 Résumé des réflexions sur l'équité**

Du point de vue macroéconomique, les approches de transition se révèlent efficaces : pour le gouvernement, elles permettent non seulement d'assurer une utilisation optimale des terres, mais conservent également la flexibilité

nécessaire pour s'adapter ou retirer ces mesures à tout moment, atténuant ainsi dans une certaine mesure la perte d'actifs publics causée par des spéculations foncières ponctuelles motivées par des investissements massifs. Pour les entreprises, qui sont les principaux bénéficiaires de cette politique, la plupart ont apporté des contributions correspondantes au développement économique régional et au bien-être public, en échangeant des responsabilités proportionnelles concernant les droits de développement spatial. Pour le public, une partie de l'augmentation de la valeur foncière a été restituée au secteur public, ce qui pose des bases solides pour les intérêts publics et la redistribution sociale, tout en permettant un accès amélioré aux espaces publics et aux installations de services publics grâce à la répartition des droits d'utilisation spatiale.

D'un point de vue détaillé, les voies de transition peuvent donner lieu à certains problèmes dans une gestion standardisée, notamment en ce qui concerne l'égalité et la visibilité des règles d'application des politiques. Les trois niveaux d'équité sont théoriquement complémentaires et constituent ensemble un concept complet d'« équité ». En pratique, toutefois, des tensions surviennent parfois qui sont difficiles à concilier simultanément. Il est recommandé de renforcer davantage la conception institutionnelle en pratique, en examinant attentivement les relations entre les trois niveaux d'équité.

Premièrement, l'équité de base doit constituer une référence fondamentale, en garantissant que les entités bénéficiant de préférences politiques ont apporté des contributions proportionnelles. Dans le cas contraire, une sortie opportune devrait être exigée afin d'empêcher tout gaspillage ou perte continue des ressources des transporteurs. Plus précisément, il convient d'améliorer les mécanismes d'évaluation des performances et de surveillance des contributions des bénéficiaires, ainsi que les dispositifs d'optimisation et de sortie liés à l'utilisation des transports.

Deuxièmement, l'équité procédurale doit constituer la base fondamentale. Des procédures justes et transparentes renforcent la légitimité des décisions prises. En particulier dans les projets de renouvellement à caractère principalement commercial, il convient d'améliorer encore la symétrie de l'information, de clarifier les responsabilités sociales en accord avec les préférences politiques, et d'accorder aux entreprises privées davantage d'opportunités de concurrence. Même lorsque les contraintes liées aux ressources et les préférences politiques sont inévitables, les règles de priorité ainsi que les critères d'évaluation doivent être clairement définis afin de garantir que les processus de prise de décision soient fondés sur des données probantes et traçables.

Enfin, une équité fondée sur la justice devrait servir de mécanisme d'équilibre. Dans les projets plus axés sur l'intérêt public ou présentant un risque élevé, les entreprises publiques assument des responsabilités stratégiques et sociales plus importantes, ce qui contribue efficacement à renforcer les retombées pour le secteur public. Les préférences politiques accordées par les gouvernements locaux dans ces projets peuvent être considérées comme une compensation et un soutien aux responsabilités supplémentaires assumées par les entreprises publiques.

## **6 Conclusions et perspectives**

À l'ère du développement fondé sur les actions, le système de planification chinois doit impérativement dépasser, dans une certaine mesure, les contraintes rigides afin d'accroître sa flexibilité face aux exigences concrètes du développement socioéconomique et de la rénovation urbaine. L'orientation politique correspondante évolue ainsi des approches obligatoires et directes vers des approches plus axées sur les incitations, plus communicatives, contractuelles et dynamiquement adaptatives. Des voies de transition pour la rénovation urbaine sont donc apparues. Cette nouvelle voie politique repose sur des bases pratiques solides, nécessite urgentement une validation empirique et une réforme approfondie, et les recherches associées offrent de vastes perspectives d'application.

En tant que quartier urbain central d'une métropole qui est entrée relativement tôt dans la phase de développement axé sur les logements, le district H a activement exploré des pratiques innovantes dans les processus de transition. Grâce à des recherches empiriques, l'auteur constate que, en s'appuyant sur les principes de « utilisation transitoire », de « décoration dans une catégorie spéciale » et de « classification par sous-district » comme fondements politiques, le district H a mis en œuvre plusieurs projets de rénovation urbaine de nature et de taille variées selon des approches transitoires, offrant aux entités concernées des préférences d'utilisation du sol différenciées, et ayant apporté une contribution significative à la revitalisation des actifs publics du district, à l'attractivité des recettes fiscales industrielles ainsi qu'à l'amélioration des services publics.

Dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs politiques, le district H a recours à une série d'outils gouvernementaux, notamment des outils réglementaires, organisationnels et économiques. Ces outils sont appliqués avec des accentuations différentes selon les projets, qui varient en taille et en type. L'application intégrée de ces outils gouvernementaux a permis de concrétiser les politiques et les plans, d'atteindre efficacement les objectifs fixés, de réduire les coûts de transaction, de mobiliser l'engagement des acteurs du marché et de favoriser une situation gagnant-gagnant entre les secteurs public et privé. Par ailleurs, ces outils se sont révélés facilement opérationnels et faciles à gérer.

En réfléchissant à l'équité des pratiques du district H, l'auteur conclut que, sur une perspective macro, les voies de transition ont des effets bénéfiques pour tous les types de parties prenantes ; toutefois, sur une perspective détaillée, il existe encore des marges d'amélioration dans la gestion standardisée de ces voies. Afin de résoudre la tension inhérente entre les trois dimensions de l'équité, difficiles à concilier simultanément, cet article propose une approche supplémentaire de conception institutionnelle : établir l'équité de base comme référence fondamentale, l'équité procédurale comme pilier essentiel, et une équité fondée sur la justice comme mécanisme d'équilibrage, en pondérant et en donnant une priorité aux différentes dimensions en fonction des caractéristiques commerciales et de bien-être public de chaque projet. Dans les projets à vocation commerciale, la symétrie de l'information doit

être renforcée, les responsabilités sociales correspondant aux préférences politiques doivent être clairement définies, et les entreprises privées doivent progressivement bénéficier de davantage d'opportunités de participation. Dans les projets axés sur le bien-être public, les entreprises publiques assurent des garanties plus solides pour les services sociaux et d'intérêt général ainsi que pour le développement économique local ; par conséquent, le soutien politique peut être considéré comme une compensation des investissements supplémentaires réalisés par ces entreprises.

En résumé, la revitalisation urbaine par des voies de transition constitue une approche prometteuse, et les outils mis à disposition par le gouvernement ont joué un rôle positif et essentiel pour transformer les intentions politiques en réalités concrètes et atteindre les objectifs de cette revitalisation. Parallèlement, les voies de transition et leurs outils gouvernementaux, en tant que forme de pratique au sein d'un processus de gouvernance dynamique, doivent faire l'objet d'une réévaluation continue de leur importance et de leur légitimité, dans le contexte d'un environnement socioéconomique en évolution et d'un cadre politique en constante mutation. Cet article propose un cadre analytique fondé sur la théorie des outils gouvernementaux et la théorie de l'équité pour décrire et expliquer la rénovation urbaine dans les contextes de transition, en visant à identifier les enjeux pratiques et à formuler des recommandations réalistes. La limite de cet article réside dans son approche basée sur des échantillons provenant d'une zone de pratique limitée. En réalité, les problèmes techniques et les contradictions qui surviennent lors de la transition entre les politiques anciennes et les nouvelles relèvent du domaine des connaissances locales ; pour parvenir à une compréhension et à une application au niveau macroéconomique, il est nécessaire d'effectuer des recherches plus étendues et approfondies sur des échantillons plus variés. Dans cette optique, cette étude offre un large potentiel d'extension et de perfectionnement.

### Références

- [1] YIN Weina, GU Ying, SHI Lu. Les voies de rénovation urbaine des villes centrales du delta du Yangtsé sous l'angle de la gouvernance : observations fondées sur les pratiques à Shanghai, Hangzhou, Nanjing et Hefei [J]. *City Planning Review*, 2023(3) : 85–91.
- [2] LI Yun, WEN Haoying, LUO Jia, et al. Évolution des politiques et pratiques de protection des intérêts publics du point de vue de l'offre de biens publics : une étude de cas sur la rénovation urbaine à Shenzhen [J]. *City Planning Review*, 2024(2) : 71–79.
- [3] ZHAO Min, ZHAO Yanjing, LIU Zhi, et al. Symposium académique sur « la revitalisation urbaine grâce à des finances publiques durables » [J]. *City Planning Review*, 2024(3) : 1–9.
- [4] ZHAO Yanjing, SHEN Jie. Captation de la valeur et transfert de richesse : la logique financière sous-jacente du réaménagement urbain [J]. *City Planning Review*, 2023(5) : 20–28.
- [5] ZHOU Guangkun, ZHUO Jian. Analyse logique théorique et construction institutionnelle du transfert et de la récompense des droits de développement dans le cadre de la revitalisation urbaine [J]. *City Planning Review*, 2023(3) : 66–74.
- [6] LIANG Letian. Une étude comparative des méthodes de valorisation foncière dans les systèmes d'aménagement urbain chinois et britanniques [C] // Société d'aménagement urbain de Chine, Gouvernement populaire de Chengdu. Gouvernance spatiale pour un développement de haute qualité : Actes de la Conférence nationale annuelle sur l'aménagement urbain 2020 (04 Histoire et théorie de l'aménagement urbain), 2021.
- [7] YAN Shuxin, WAN Zhiying, LI Jianan. Action de rénovation urbaine : connotation, logique et cadre systémique [J]. *City Planning Review*, 2023(1) : 62–68.
- [8] Comité permanent de l'Assemblée populaire municipale de Shanghai. Règlements du municipalité de Shanghai sur la rénovation urbaine (adoptés lors de la 34e session du 15e Comité permanent de l'Assemblée populaire municipale de Shanghai le 25 août 2021) [S]. 2021.
- [9] Bureau municipal de la planification et des ressources naturelles de Shanghai. Avis relatif à la publication des Règles d'application du plan de rénovation urbaine et des règles relatives aux terrains de la municipalité de Shanghai (version expérimentale) [N]. 2022.
- [10] PAN Xiaodong, YIN Jun, GU Shu, et al. Évolution des mécanismes de rénovation des terrains industriels existants à Shanghai du point de vue des droits de propriété : une étude de cas dans le district de Jing'an [J]. *City Planning Review*, 2022(S2) : 174–178.
- [11] ZHOU Jian, YAN Shuxin, WAN Zhiying. Réflexions sur l'amélioration du système de rénovation urbaine de Shanghai [J]. *City Planning Review*, 2019(1) : 20–26.
- [12] WU Zhiqiang. Douze éléments fondamentaux de la rénovation urbaine [J]. *City Planning Review*, 2024(3) : 16–23.
- [13] CHEN Peng. Exploration du mécanisme moteur de la rénovation urbaine dans les zones historiques de conservation de Shanghai afin de faciliter sa mise en œuvre [J]. *City Planning Review*, 2024(2) : 80–89.
- [14] CHEN Zhenming. Introduction aux outils gouvernementaux [M]. Pékin : Presses de l'Université de Pékin, 2009.
- [15] Commission Giekerk. Scandale des prestations de garde d'enfants aux Pays-Bas [DB/OL]. [https://en.wikipedia.org/wiki/Dutchchildcarebenefits\\_scandal](https://en.wikipedia.org/wiki/Dutchchildcarebenefits_scandal), 20 mai 2024.

- [16] VEDUNG, E. Instruments de politique : typologies et théories [M] // BEMELMANS-VIDEC M L, RIST R C, VEDUNG E, et al. Instruments de politique et leur évaluation. New Jersey : Transaction Publishers, 1998.
- [17] ADAMS J S. Vers une compréhension de l'inégalité [J]. Journal of Abnormal & Social Psychology, 1963, 67(5) : 422-436.
- [18] THIBAUT J W, WALKER L. Justice procédurale : une analyse psychologique [M]. Hillsdale, NJ : Erlbaum, 1975.
- [19] Rawls J. Une théorie de la justice [M]. Cambridge, MA : Belknap Press et Harvard University Press, 1971.
- [20] ZHANG Zhihao. Évaluation de la valeur marchande de l'aménagement des parcs urbains et des espaces verts [D]. Université de construction du Shandong, 2023.
- [21] JIANG Fandong. Réexaminer le logement : en tant que question d'équité dans la production spatiale [C] // Société de planification urbaine de Chine, gouvernement populaire de Dongguan. Développement durable et planification rationnelle : Actes de la Conférence nationale annuelle de planification 2017 (02 Renouvellement urbain). 2017 : 9.
- [22] HU Yingjie, LU Bin. Le mécanisme de récupération de la valeur et son analyse des performances dans la rénovation des terrains industriels en Chine [J]. Urban Development Studies, 2016, 23(4) : 61-66.
- [23] Gobierno populaire municipal de Shanghai. Avis du Bureau général du Gobierno populaire municipal de Shanghai concernant la publication de plusieurs mesures politiques visant à stimuler les investissements efficaces et à stabiliser le développement économique dans la municipalité de Shanghai [N]. 2020.
- [24] Commission municipale du logement et du développement urbain et rural de Shanghai. Mesures d'application pour la gestion des projets de décoration et de rénovation architecturale dans la municipalité de Shanghai [S]. 2020.
- [25] Commission municipale du logement et du développement urbain et rural de Shanghai. Série d'explications complémentaires (I) sur les mesures de mise en œuvre de la gestion des projets de décoration et de rénovation architecturale dans la municipalité de Shanghai [OB/OL]. 12 mai 2020. <https://zjw.sh.gov.cn/zcjd/20200512/32ef46815c044faebf5aab65b72f41fe.html>
- [26] Gobierno populaire municipal de Shanghai. Avis du Bureau général du Gobierno populaire municipal de Shanghai concernant la transmission des Orientations émises par la Commission municipale de la construction et des transports ainsi que par cinq autres départements sur l'amélioration supplémentaire de la répartition de la gestion des projets de construction dans le municipio [N]. 2012.
- [27] Gobierno populaire du district de H. Avis relatif à la transmission des opinions d'application concernant le renforcement supplémentaire de la sécurité dans la production des projets de construction dans le district de H (version expérimentale), élaborées par la Commission de gestion des travaux de construction du district [N]. 2019.
- [28] Bureau du district de H pour la planification et les ressources naturelles. Actes de la réunion de travail sur la détermination des ajustements fonctionnels dans les projets de décoration et de rénovation [R]. 2020.
- [29] CAI Xiao, LIU Weidong. Revue des recherches internationales sur la gestion des recettes foncières par les gouvernements [J]. China Real Estate, 2017(21) : 71-80.

*Révisé : septembre 2024*

Ai 辅助翻译