

Mécanisme d'interaction synergique entre les plans d'action et les processus d'examen et d'évaluation, du point de vue de la mise en œuvre en boucle fermée : une étude de cas de la zone centrale de Pékin

YANG Bing ; LI Nan ; WANG Liang ; SUN Xue ; DONG Boning

Résumé

Dans le cadre du nouveau système de planification spatiale territoriale chinois, les plans d'action constituent un moyen efficace de transformer les stratégies à long terme en mesures de mise en œuvre progressives, tandis que l'évaluation constitue un outil essentiel pour suivre et corriger les résultats de cette mise en œuvre. Alors que la mise en œuvre des plans évolue vers une approche de gouvernance spatiale plus systématique, hiérarchisée et dynamique, l'interaction entre ces deux instruments est fondamentale au bon fonctionnement du système de planification dans son ensemble. Les études existantes ont généralement appelé à une meilleure coordination, mais ont rarement clarifié le lien intrinsèque entre les plans d'action et l'examen-évaluation, ni proposé un mécanisme systématique pour en renforcer la cohérence. Cet article réexamine les dispositifs institutionnels en vigueur et examine la nécessité ainsi que la signification pratique d'un mécanisme d'interaction synergique sous trois angles : les exigences des politiques de haut niveau, l'amélioration du système de planification et les voies de mise en œuvre. Du point de vue de la mise en œuvre du plan et de la gouvernance spatiale, il met en place un mécanisme couvrant trois dimensions : les acteurs de la gouvernance, les objets de la gouvernance et l'environnement favorisant. En prenant comme exemple empirique la zone centrale de Pékin, l'article identifie six caractéristiques essentielles d'une interaction efficace : une organisation du travail intégrée ; un alignement des contenus substantiels ; une transformation et une intégration efficaces des résultats d'évaluation ; une intégration complémentaire des données et de l'information ; une gestion intelligente fondée sur des plateformes ; ainsi qu'un soutien technique unifié et à long terme.

Mots-clés : mise en œuvre du plan ; plan d'action ; examen et évaluation ; interaction synergique ; mécanisme institutionnel ; Domaine central du Capitale

La mise en œuvre d'un même plan de base de manière cohérente jusqu'au bout est devenue un consensus largement partagé dans la réforme du système de planification spatiale territoriale en Chine. Pour atteindre cet objectif, des expériences approfondies ont été menées dans la préparation, la mise en œuvre et la gestion des plans. Les plans d'action sont apparus comme une voie essentielle pour une mise en œuvre progressive,[1] tandis que l'examen et l'évaluation sont devenus un outil puissant pour suivre et évaluer l'efficacité de cette mise en œuvre. Les deux éléments constituent des composantes essentielles du système d'application. En les intégrant dans un cadre analytique uni, en clarifiant leur relation et en mettant en place des mécanismes permettant à chacun de renforcer l'autre, il est possible d'améliorer l'efficacité de la mise en œuvre et d'enrichir davantage le système de planification spatiale territoriale.

1 Réévaluer les systèmes existants

1.1 Plans d'action

Au cours de nombreuses années d'expérimentations menées dans le cadre de l'urbanisation accélérée, les plans à court terme et les programmes de mise en œuvre ont progressivement permis de résoudre le problème récurrent selon lequel le développement urbain s'écarte fréquemment des objectifs approuvés, des indicateurs de contrôle et des coordonnées spatiales après l'approbation du plan.[1-3] Des plans d'action itératifs, élaborés annuellement ou sur des cycles de trois ou cinq ans, sont devenus un modèle de mise en œuvre courant.[4] En coordonnant ces plans avec les programmes annuels de développement économique et social ainsi qu'avec les programmes d'investissement gouvernementaux, ils renforcent la coordination spatiale, orientent les investissements publics et la construction urbaine, et soutiennent une mise en œuvre efficace des plans.[5] À Shenzhen, par exemple, un système annuel de planification de mise en œuvre pour la planification de la construction à court terme a été mis en place dès 2005, ce qui en fait un outil essentiel pour la réalisation du plan directeur de la ville.[6] À Pékin, Les listes de tâches des première et deuxième phases du nouveau plan

directeur ont également renforcé la décomposition temporelle et la mise en œuvre des objectifs globaux de planification.[7]

1.2 Examen et évaluation

Historiquement, l'évaluation de la mise en œuvre était généralement réalisée tous les cinq à dix ans, ce qui limitait sa capacité à fournir des retours en temps opportun.[8] Suite à la réforme du système de planification spatiale territoriale, Pékin a pris l'initiative de mettre en place une évaluation urbaine en 2018.[9] Vers la même période, le Ministère des Ressources naturelles et le Ministère du Logement et du Développement urbain et rural ont organisé de vastes programmes nationaux d'évaluation.chacun avec une accentuation différente.[10] En tant que composante essentielle de la supervision de la mise en œuvre,[11] l'examen et l'évaluation surveillent les résultats de la planification, se concentrent sur les variables clés et les tâches fondamentales, identifient les problèmes et les goulots d'étranglement dans le fonctionnement et la mise en œuvre urbaine,[3] et apportent un soutien institutionnel à la transformation des méthodes de planification, à la garantie de la mise en œuvre ainsi qu'au renforcement des fonctions de guidage stratégique et de contrôle contraignant des plans.[10]

1.3 Problème de recherche

Les plans d'action décomposent les objectifs à long terme en étapes réalisables, précisent les voies de mise en œuvre et améliorent la faisabilité des objectifs fixés. L'analyse et l'évaluation permettent au processus de mise en œuvre de se réexaminer, renforcent la qualité de cette mise en œuvre et favorisent un suivi dynamique.[12] Ces deux domaines ont donné lieu à une importante production scientifique et pratique.De nombreuses études préconisent une chaîne complète de préparation, de mise en œuvre, d'évaluation et de supervision [13–16] et appellent à une coordination entre les plans à court terme, les programmes annuels et les processus d'examen et d'évaluation [17 – 19]. Cependant, la plupart se limitent à des recommandations générales. Les études détaillées sur la manière dont cette coordination devrait fonctionner en pratique restent rares.Plusieurs études ont abordé cette question : Chen Yulan et al.[20] ont analysé la préparation coordonnée de l'évaluation des projets et de la planification spatiale territoriale dans le cadre du développement industriel à Meizhou, tandis que Zhan Meixu et al.[21] ont proposé d'intégrer les projets identifiés dans le cadre de l'évaluation menée à Guangzhou dans les ajustements des plans annuels ainsi que dans les programmes de réalisation des projets.

À mesure que la réforme de la planification spatiale territoriale progresse, la gouvernance spatiale se caractérise de plus en plus par une logique systémique, hiérarchique et dynamique.[22] Des cas concrets sont donc nécessaires pour établir un mécanisme d'interaction complet entre les plans d'action et les processus d'examen et d'évaluation.L'objectif est de créer un boucle fermée bidirectionnelle composée de « retours sur la mise en œuvre (监测 et évaluation) – ajustements et améliorations (transformation en actions concrètes) », permettant ainsi de passer d'une coordination parallèle à une collaboration intégrée.

2 Mettre en place un mécanisme d'interaction synergique entre la mise en œuvre des plans et la gouvernance spatiale

2.1 Nécessité et importance pratique

2.1.1 Direction définie par les politiques nationales, les lois et les réglementations

Les opinions du Comité central du PCC et du Conseil d'État sur la mise en place d'un système de planification spatiale territoriale et la supervision de son application exigent expressément une évaluation régulière et un ajustement dynamique des plans spatiaux territoriaux en fonction des résultats de ces évaluations. Étant donné que les plans d'action traduisent ces plans en processus concrets de mise en œuvre, l'examen et l'évaluation doivent interagir avec eux et apporter un soutien solide à leurs ajustements.La législation municipale a renforcé cette exigence. Les règlements révisés de 2019 sur la planification urbaine et rurale de Pékin ainsi que les règlements sur la planification spatiale territoriale de Nanjing, entrés en vigueur en 2023, exigent tous deux des examens et évaluations réguliers et prévoient que les plans d'application à court terme et les programmes annuels d'application doivent être élaborés en se basant sur les résultats de ces évaluations.

2.1.2 Un moyen important de améliorer le système de mise en œuvre

Le nouveau système de mise en œuvre de la planification spatiale territoriale constitue un processus continu dans lequel la mise en œuvre, l'évaluation, les retours d'information et les corrections sont étroitement interconnectés, et plusieurs acteurs participent à une amélioration coordonnée.[22] Cependant, des lacunes aux niveaux de gestion ainsi qu'une faible transmission verticale persistent. Il est donc nécessaire d'optimiser les mécanismes institutionnels afin de surmonter une coordination insuffisante entre les départements, des responsabilités floues et des mandats superposés,[23] ainsi que d'améliorer les relations entre les plans aux différents niveaux et dans les divers secteurs. Contrairement aux plans spatiaux traditionnels, les plans d'action et les processus d'examen et d'évaluation ne prévoient pas principalement de schémas spatiaux détaillés, de fonctions d'utilisation du sol ou de contrôles de capacité. Leur contenu de nature technique et spatiale est relativement limité ; ils organisent plutôt les politiques, les institutions et les dispositifs de mise en œuvre à l'échelle de la ville, des secteurs professionnels et des niveaux administratifs. Leur interaction permet ainsi de relier des éléments et des niveaux autrement fragmentés au sein du système de mise en œuvre et d'en renforcer l'efficacité globale.

2.1.3 Une voie rationnelle pour mettre en œuvre de manière cohérente un même plan directeur

Les conditions et les environnements institutionnels varient inévitablement selon les différentes phases de mise en œuvre, et des problèmes imprévus peuvent nuire aux progrès ainsi qu'à la réalisation des objectifs. Des réponses rapides et une correction continue sont donc nécessaires pour préserver la direction et le rythme du processus. L'interaction entre les plans d'action et les processus d'examen et d'évaluation associe les objectifs de planification à long terme aux résultats diagnostiques, permet un ajustement progressif des plans d'action et renforce la flexibilité et l'ouverture de la mise en œuvre. Cela représente un passage d'une planification statique fondée sur des schémas préétablis à une planification dynamique des processus. Par exemple, l'analyse de la zone centrale de Pékin en 2022 a révélé que le financement de la préservation des sites historiques nécessitait une coordination plus étroite. Comme cette question n'était pas couverte par le plan d'action existant, elle a été intégrée lors de la définition des tâches spécifiques pour 2023.

2.2 Conception du mécanisme

2.2.1 Approche de base

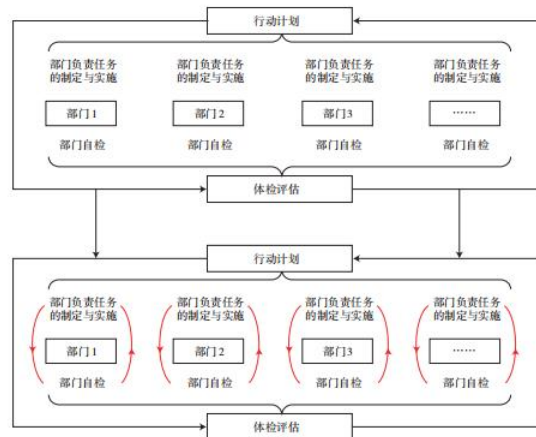
La planification est, en substance, un processus de politique publique extrêmement complexe et sensible, ainsi qu'une forme de gouvernance spatiale.[24] La théorie des systèmes de politique publique met l'accent sur les liens entre les différentes étapes du processus. Lasswell et d'autres[25-26] divisent ce processus en cinq phases : intelligence, promotion, prescription, involement, application et évaluation. D'autres approches distinguent la formulation des politiques de leur mise en œuvre et divisent davantage ce processus en quatre étapes : identification des problèmes, élaboration de stratégies, attribution aux départements responsables et mise en œuvre concrète. En revanche, la théorie de la gouvernance spatiale met l'accent sur la décomposition globale du système ainsi que sur les relations entre ses composantes. Sun Shiwen [27] affirme que le cœur de la gouvernance spatiale réside dans l'intégration des secteurs et des départements, ainsi que dans la coordination des divers éléments et actions. Ouyang Peng et al.[28], s'appuyant sur la gouvernance holistique, analysent les mécanismes de mise en œuvre des plans maîtres spatiaux territoriaux au niveau municipal et départemental en ce qui concerne les objectifs, les acteurs, les niveaux, les outils et les processus. Zhou Min et al.[14] proposent un système de « coordination à trois chaînes » : une chaîne spatiale assurant la transmission entre différentes échelles, une chaîne temporelle garantissant la transmission tout au long du processus de mise en œuvre, et une chaîne de retour permettant une surveillance multidirectionnelle.

En combinant les perspectives de la politique publique et de la gouvernance spatiale, les plans d'action ainsi que les processus d'examen et d'évaluation doivent être intégrés à des contextes de gouvernance spécifiques et soutenus par les autorités compétentes, les ressources nécessaires et les technologies appropriées.[14] Dans le cadre existant de l'aménagement spatial territorial, leur interaction peut être organisée selon trois dimensions.[29] La dimension des acteurs concerne la communication, la collaboration et la résolution de problèmes entre plusieurs participants dans divers scénarios. La dimension objet porte sur l'alignement substantiel entre les éléments et le contenu des deux instruments. La dimension environnementale concerne les conditions externes nécessaires à une action durable.

2.2.2 Une coordination efficace entre les acteurs de la gouvernance

La mise en œuvre du plan reste sous la direction du gouvernement, et une exécution de haute qualité dépend d'une coordination de haut niveau ainsi que d'une collaboration interdépartementale. L'interaction entre les plans d'action et les processus d'examen et d'évaluation doit être intégrée aux opérations régulières du gouvernement,[1] soutenue par la direction de haut niveau et une coopération interdépartementale, et utilisée pour surmonter la fragmentation et le départementalisme.[30] Leurs structures organisationnelles sont généralement similaires : les gouvernements municipaux assument la direction ; les autorités chargées de l'aménagement urbain prennent l'initiative ; et les départements responsables du développement et de la réforme, des statistiques, de l'aménagement paysager, des transports, des services municipaux ainsi que d'autres domaines participent conjointement.

La coordination doit couvrir l'ensemble des processus de préparation, d'examen, de mise en œuvre, de suivi, d'évaluation et d'ajustement. Premièrement, les activités relatives aux deux instruments doivent être intégrées au sein de chaque organisation participante, afin de garantir une intégration interne et une cohérence globale (Figure 1). Deuxièmement, les responsabilités en matière de mise en œuvre et d'auto-examen doivent être clairement définies et coordonnées entre les organisations. Une direction supérieure solide et une organisation efficace renforcent l'autorité, réduisent les inquiétudes au sein des départements, favorisent un consensus sur la gouvernance commune et améliorent l'efficacité organisationnelle tant dans la mise en œuvre des plans d'action que dans leur examen et évaluation. Ces dispositifs permettent de réduire les déconnexions verticales et la faible continuité, ainsi que la gestion horizontale multipersonnelle et la mauvaise coordination,



souvent résultant des négociations bureaucratiques et des divisions ambiguës des compétences.[14]

Figure 1. Évolution de l'organisation du travail au sein des départements dans un scénario d'interaction synergique concernant les plans d'action ainsi que l'examen et l'évaluation.

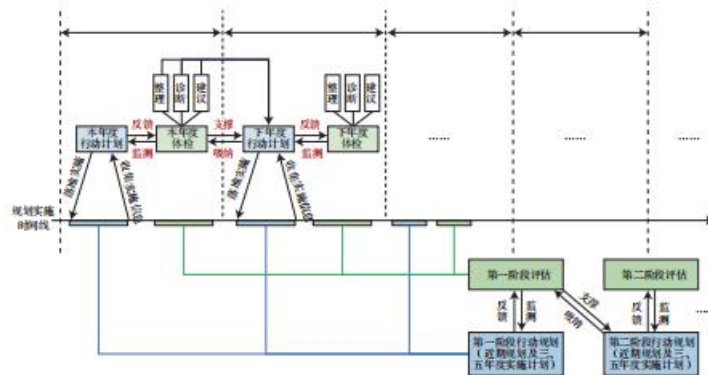
2.2.3 Alignement précis des objets de gouvernance

Un alignement précis des éléments de gouvernance consiste à associer strictement « ce qui doit être fait » à « ce qui doit être examiné », et à transformer les résultats obtenus en mesures concrètes à mettre en œuvre. Il remplace une séquence superficielle de type « description générale du problème – orientation globale – référence limitée – fonctionnement habituel – retour approximatif » par une séquence plus approfondie comprenant : « points d'embouteillage clarifiés – stratégies ciblées – ajustements et améliorations – mise en œuvre concrète – retour complet ».

Les rapports d'évaluation des examens assurent la mise en œuvre par le biais de bilans annuels et d'examens progressifs, tandis que les plans d'action traduisent les éléments de cette mise en œuvre en dispositions annuelles et en tâches par étapes. Un alignement substantiel complet exige trois formes de cohérence. Premièrement, la cohérence spatiale : l'étendue globale ainsi que les domaines prioritaires du diagnostic et de la mise en œuvre doivent être cohérents. Deuxièmement, la cohérence temporelle : les examens annuels doivent correspondre aux tâches prévues dans le plan d'action annuel, tandis que les évaluations triennales ou quinquennales doivent s'aligner sur le plan d'action global. Troisièmement, la

cohérence thématique : les tâches prioritaires et les thèmes d'évaluation doivent porter sur les mêmes enjeux clés, notamment le vieillissement de la population, la régénération urbaine, la transformation industrielle, ainsi que la résilience et la sécurité.

Les retours d'information, le diagnostic, la transformation et l'intégration doivent également être efficaces (figure 2). L'évaluation de l'examen doit identifier les problèmes du point de vue de la coordination globale du plan d'action, prendre en compte à la fois les objectifs à long terme et les conditions actuelles de mise en œuvre, et proposer des mesures d'optimisation susceptibles d'ajuster ou de définir des tâches pour l'année suivante, voire de donner naissance à des projets spécifiques. Inversement, les tâches prévues dans le plan d'action annuel doivent transformer les résultats et recommandations en dispositions spécifiques par secteur, par zone géographique et par acteur : les questions clés deviennent des domaines prioritaires ; les zones où les problèmes sont concentrés deviennent des zones d'intervention prioritaires ; et les départements chargés de charges de travail importantes deviennent des bénéficiaires prioritaires de soutien. Les ressources financières, foncières et politiques peuvent alors être allouées de manière plus précise. Les informations relatives à la mise en œuvre



ainsi que les problèmes rencontrés doivent être recueillis de manière détaillée et transmis au cycle d'examen suivant.

Figure 2. Absorption et transformation entre les plans d'action et l'examen-évaluation.

2.2.4 Un environnement favorable et propice au développement

Étant donné que ces deux outils sont à long terme et de nature régulière, leur interaction nécessite un soutien externe continu sous forme de données, de plateformes de gestion collaborative et d'équipes de services techniques.

Des données précises et complètes constituent la base d'un diagnostic précis et d'une répartition rationnelle des tâches. L'évaluation par examen a progressivement mis en place un modèle intégré d'accumulation de données combinant les statistiques officielles et les grands volumes de données en ligne, tandis que les plans d'action produisent des données détaillées sur le terrain à travers des missions et des projets. L'intégration de ces sources complémentaires au sein d'unités spatiales territoriales unifiées permet à la fois d'obtenir une vision d'ensemble de la ville et de présenter des exemples concrets de manière claire, ce qui facilite la compréhension du développement urbain ainsi que des performances de mise en œuvre, tant au niveau global qu'à celui des cas spécifiques.[31]

Les plateformes collaboratives intelligentes sont devenues des outils standards dans la gestion de la planification numérique. Gérer les plans d'action ainsi que les examens et évaluations sur une plateforme commune permet de numériser la transmission des données, l'échange d'informations, les débats en réunion et la correspondance officielle. Elle permet également de mettre en place une plateforme « unique » autorisée, stable, continue et ouverte, capable de soutenir la mise à jour dynamique, le calcul automatisé et l'utilisation de graphiques normalisés, améliorant ainsi la rapidité des informations et réduisant les coûts de routine.

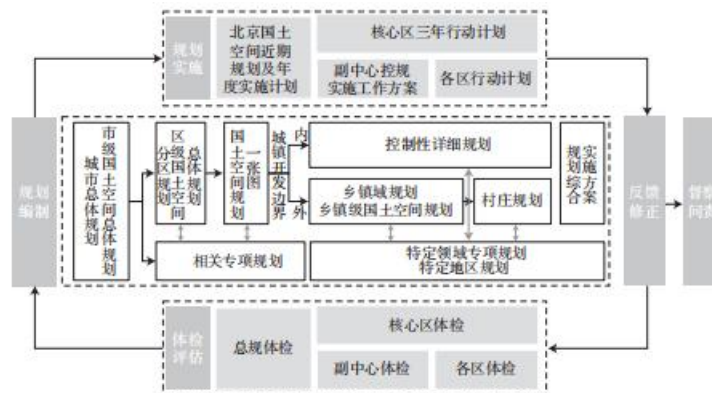
Des équipes techniques stables sont tout aussi essentielles. Le personnel qualifié doit assurer des services de suivi à long terme, et les équipes techniques chargées des deux instruments doivent être intégrées. Des collaborateurs dédiés peuvent être affectés selon les liens entre départements, les tâches suivies ou les domaines de recherche, ce qui permet de prévenir une communication insuffisante et des conversions inefficaces dues à des opérations techniques séparées. Des think tanks externes ainsi que des experts doivent également être mobilisés pour élargir et approfondir la recherche.

3 Pratique dans la zone centrale de Pékin, la capitale

3.1 Aperçu général

Le système de planification spatiale territoriale de Pékin continue de se perfectionner.[32] Depuis que le Comité central du PCC et le Conseil d'État ont approuvé en 2020 le Plan détaillé réglementaire pour la zone centrale de la capitale (au niveau des blocs), pour la période 2018–2035, cette zone a activement exploré les interactions entre les plans d'action et les processus d'examen et d'évaluation (figure 3). Lors de l'élaboration du plan réglementaire, le Plan d'action triennal relatif au plan détaillé réglementaire de la zone centrale de la capitale (2020–2022) a été rédigé simultanément, ce qui a permis d'instituer un cycle annuel de mise en œuvre des plans d'action. Le premier plan a été achevé, tandis que le deuxième a été élaboré et publié.

À partir de 2021, la Zone centrale a mené des examens annuels pour les années 2020, 2021 et 2022. Le processus est progressivement évolué, passant de l'établissement de règles à un fonctionnement fluide, puis à une expansion progressive, tout en mettant en place progressivement un mécanisme complet lié au plan d'action triennal. Le deuxième plan triennal définit les tâches et projets annuels de manière plus précise que le premier, mettant ainsi en œuvre un modèle combinant « plan triennal et liste annuelle de tâches ». Il prévoit également les tâches de l'année suivante en se basant sur la mise en œuvre de l'année précédente, ce qui améliore ainsi la



cohérence avec l'examen annuel.

Figure 3. Relations systématiques entre l'examen de la zone centrale, le plan d'action triennal et le système plus large d'application de la planification à Pékin.

3.2 Organisation intégrée du travail : une direction unifiée de haut niveau et la participation de plusieurs départements

Par l'intermédiaire de la Commission de planification et de construction du capital, la gouvernance de la planification à Pékin assure une autorité unifiée au niveau suprême.[34] Le plan d'action triennal de la zone centrale ainsi que son examen sont menés sous la coordination de cette commission et sous la direction du gouvernement municipal. Le Bureau de la Commission de planification et de construction de la capitale, rattaché à la Commission municipale de planification et des ressources naturelles, assure l'organisation, la coordination, la synthèse, la recherche, la rédaction, les consultations ainsi que la production des rapports.

Les unités du gouvernement central, les départements et institutions municipaux concernés, ainsi que les gouvernements des districts de Dongcheng et de Xicheng participent conjointement à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'examen du plan (figures 4 et 5). Le plan d'action suit une séquence définie : émission d'un programme de travail, soumission par les départements des tâches proposées, coordination intégrée, consultations et examen final. L'examen suit une séquence strictement parallèle : établissement des exigences relatives à l'auto-évaluation, soumission des rapports d'auto-évaluation par les départements, puis diagnostic intégré, consultation et revue. Ces processus parallèles sont coordonnés au sein des départements et coordonnés extérieurement, ce qui définit clairement les responsabilités et minimise les chevauchements ou les omissions. Une équipe spéciale de mise en œuvre, composée d'unités centrales, de départements municipaux et des deux gouvernements de district, a également été mise en place.

Les procédures d'examen sont également similaires : le plan d'action triennal ainsi que le rapport d'examen sont successivement examinés par la réunion exécutive du gouvernement municipal et par le Comité permanent du Comité municipal du PCC de Pékin, puis soumis à la réunion plénière de la Commission de planification et de construction de la capitale. Conformément à l'autorité centrale en matière de planification du capital, l'examen de la Zone Centrale est soumis chaque année au Comité central du PCC et au Conseil d'État, aux côtés des examens du Plan directeur de Pékin et du plan réglementaire du sous-centre. Cette revue de haut niveau renforce l'autorité, la sérieux ainsi que la capacité d'application.

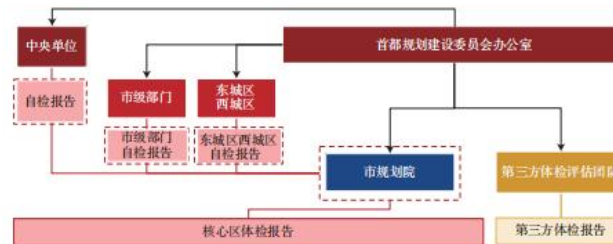


图4 核心区体检编制工作组织示意图
Fig.4 Organization of the examination preparation of the core area of the capital



Figure 4. Organisation du processus d'examen de la zone centrale.

Figure 5. Organisation du processus de préparation du plan d'action triennal pour la zone centrale.

3.3 Correspondance entre l'examen et la mise en œuvre : un cadre de contenu ancré dans le plan et son approbation

Après trois années d'expérimentations, l'évaluation de la Zone centrale a mis en place un cadre à trois niveaux composé d'indicateurs, de tâches et de domaines. Au niveau des indicateurs, les évolutions annuelles des 39 indicateurs définis dans le plan réglementaire sont analysées afin de révéler les manifestations externes de la mise en œuvre (tableau 1). Au niveau des tâches, les progrès sont évalués en fonction des objectifs annuels, des entités responsables et des calendriers prévus dans le plan d'action triennal. Au niveau terrain, les réalisations, les problèmes et les goulots d'étranglement de la mise en œuvre sont analysés selon huit dimensions, notamment les « six priorités », le système de planification des investissements et la gouvernance urbaine (figure 6). Cette analyse permet ensuite d'établir des recommandations pour la phase suivante.

Le premier plan d'action comprenait quatre catégories : la préparation de la planification, les domaines clés et les zones fonctionnelles, les tâches de gouvernance spéciale, ainsi que les mécanismes politiques, réunissant au total 80 projets. Le deuxième plan était organisé selon les six priorités et comprenait 72 tâches divisées en 125 éléments. Bien que les cadres structurels aient différé, le contenu des tâches est resté étroitement aligné sur l'examen. Dans le domaine des soins aux personnes âgées, par exemple, le deuxième plan d'action prévoit la création de davantage d'établissements de services, d'unités de soins infirmiers, de points de distribution de repas ainsi qu'une amélioration de la qualité des prestations. L'examen examine en conséquence la construction des installations et les normes de service, et met en évidence des problèmes tels que les coûts élevés des soins pour les personnes âgées handicapées et les lacunes dans la fourniture de repas.

Tableau 1. Indicateurs sélectionnés du système d'indicateurs de planification réglementaire de la zone centrale

Indicateur	2018	2019	2020	2021	2022	Objectif pour 2035	Évaluation
sites du patrimoine culturel	54	54	57	57	57	Augmenter	Stable

protégés au niveau municipal ou supérieur ; taux d'ouverture (%)							
nombre de librairies physiques par 10 000 habitants	0.48	1.11	1.66	1.73	1.91	2.5	Ciblé correctement ; de bons progrès réalisés.
Part de voyage vert (%)	73	74	75	75.9	76.5	≥85	Ciblé correctement ; de bons progrès réalisés.
Superficie des installations d'enseignement de base par 1 000 habitants (m ²)	1,759	1,842	1,952	2,022	2,135	2,218	Ciblé correctement ; de bons progrès réalisés.
Lits de soins pour personnes âgées à domicile et lits en établissements de santé par 1 000 résidents	2.68	3.52	4.63	5.44	6.70	Environ 10,4	Ciblé correctement ; de bons progrès réalisés.
Taux de population couverte dans un rayon de 10 minutes d'une station communautaire de soins aux personnes âgées (%)	96.4	96.8	97	Objectif atteint	100	100	99

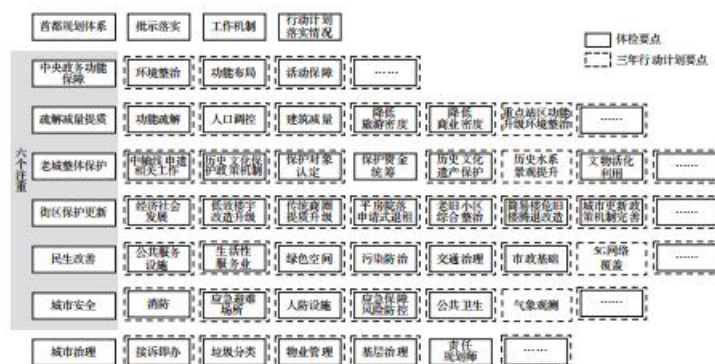


Figure 6. Thèmes correspondants dans l'examen de la Zone centrale et dans le plan d'action triennal.

3.4 Conversion et intégration efficaces : lier les résultats diagnostiques et les recommandations aux listes de tâches

Chaque année, les départements mettent en œuvre les tâches attribuées et effectuent une auto-évaluation, en présentant leurs progrès, les difficultés rencontrées, leurs recommandations, des cas représentatifs ainsi que des inventaires de données. L'évaluation de la zone centrale synthétise d'abord les avancées annuelles globales,

puis analyse les problèmes communs et spécifiques dans leur ensemble du système. Par exemple, l'évaluation de 2022 a porté sur la rénovation complète des anciennes zones résidentielles, le relogement fondé sur des demandes officielles issus des logements en cour intérieure, ainsi que la démolition des bâtiments résidentiels de qualité insuffisante (tableau 2). En combinant ces résultats d'application avec la structure des ressources financières disponibles, elle a mis en évidence une dépendance budgétaire excessive dans la régénération urbaine. Elle a ensuite identifié les problèmes prioritaires et proposé des mesures ciblées et réalisables.

Les résultats et recommandations sont rédigés sous forme de listes détaillées par département et jointes au rapport d'examen approuvé. Lorsque les départements élaborent leur prochain plan triennal ou définissent les missions pour l'année suivante, ils doivent intégrer les éléments qui leur ont été attribués. Le département responsable vérifie cette intégration lors de la consolidation des tâches annuelles et intervient si nécessaire. Dix-huit résultats d'examen ont été intégrés au deuxième plan d'action triennal. L'examen examine également les mesures prises pour résoudre les problèmes identifiés l'année précédente, assurant ainsi un suivi continu.

Une fois les tâches ajustées confirmées et mises en œuvre, les départements soumettent des rapports de progression trimestriels, des résumés semestriels et des résumés annuels. Une évaluation systématique est ensuite effectuée à la fin de l'année, ce qui marque le début du prochain cycle et permet une mise en œuvre progressive.

Tableau 2. Résultats de réalisation sélectionnés pour les tâches de 2022 dans le plan d'action triennal de la Zone centrale

Non.	Type de tâche	Titre de la tâche	Mise en œuvre achevée en 2022
34	Amélioration basée sur une application	Renforcer la régulation spéciale des logements en cour intérieure et améliorer les conditions de vie.	Dongcheng a lancé six projets de relogement fondés sur des demandes officielles, dont la deuxième phase autour de Jingshan et du hutong Xizongbu ; Xicheng a mis en œuvre le projet du hutong Lixue. Les travaux ont débuté aux alentours des tours de la Campanie et du Tambour, de la Cité Interdite, de Sanyanjing ainsi que de Xicaoshi. Au cours de l'année, un total de 2 209 foyers ont effectué leur relogement sur demande.
35	Renouvellement complet	Renouvellement anticipé des anciennes résidences communautaires	Une autre 124 communautés ont été intégrées au programme de rénovation, et le Plan global de rénovation des communautés résidentielles anciennes appartenant à des entreprises publiques centrales à Pékin a été publié.

3.5 Intégration des données complémentaires : combinaison de l'expansion à partir de multiples sources et de la vérification pratique

L'examen de la zone centrale a progressivement élargi les sources de données ainsi que les scénarios d'analyse. Des données publiques, telles que les annuaires statistiques, sont utilisées pour décrire le développement économique et social. Les données massives en ligne permettent d'analyser les relations entre emplois, logement et déplacements, la concentration des résidences et de l'emploi, l'équilibre des infrastructures ainsi que les dynamiques opérationnelles urbaines. Des enquêtes spécifiques fournissent des données sur le terrain concernant des questions prioritaires, telles que les services de soins aux personnes âgées ou l'offre et la demande de places de stationnement dans les quartiers anciens. Les départements soumettent également des informations sectorielles ainsi que des inventaires de données spécifiques à chaque mission ; l'autorité du logement, par exemple, fournit des inventaires détaillés des anciennes zones résidentielles, des logements en cour intérieure, des bâtiments inefficaces et des anciennes installations industrielles. La

validation croisée entre les données statistiques, les données web, les résultats d'enquêtes et les données départementales améliore la fiabilité diagnostique, la complétude et la rigueur scientifique.

Lors de la production des rapports d'exécution et de l'auto-évaluation, le bureau principal organise régulièrement des communications détaillées par téléphone, lors de réunions et par correspondance officielle. Des séminaires spéciaux ainsi que des enquêtes sur le terrain sont menés pour identifier les principaux goulots d'étranglement. Ces pratiques permettent de vérifier et d'étendre les données issues de multiples sources, de compenser une granularité statistique insuffisante, des échantillons web incomplets ou des informations départementales imprécises ou non vérifiables, et d'améliorer ainsi l'authenticité et la précision des données.

3.6 Gestion basée sur une plateforme intelligente : une plateforme partagée dotée de modules synchronisés

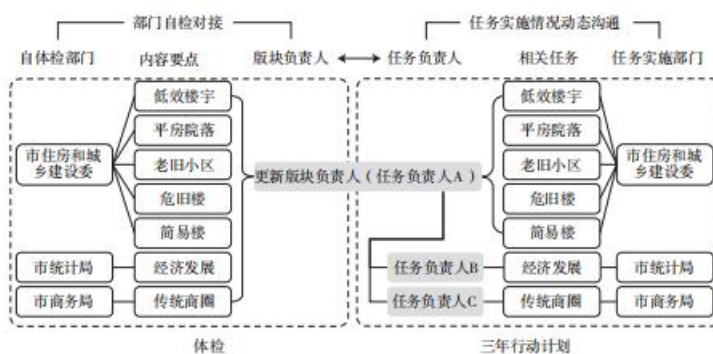
La plateforme d'implémentation et de maintenance du plan réglementaire de la Zone centrale comprend des modules dédiés au plan d'action triennal ainsi qu'à l'examen et à l'évaluation. Des données provenant de multiples sources sont intégrées pour faciliter la gestion des tâches et le diagnostic. La plateforme peut suivre les taux de réalisation et émettre des alertes. Par exemple, l'objectif de démolition des bâtiments non conformes et de reconstruction des constructions dangereuses ou en mauvais état s'élevait à près de cent structures ; or, les données rapportées indiquaient qu'en seulement un peu plus de dix cas ces travaux avaient été achevés au cours de la première année. La plateforme a mis en garde contre la difficulté à atteindre cet objectif au rythme actuel et a transmis cette information simultanément au module d'examen.

Avec l'amélioration des technologies de réseau, la plateforme s'est connectée aux systèmes administratifs départementaux, permettant une transmission rapide des rapports d'auto-évaluation ainsi qu'une communication en temps réel des progrès réalisés et des indicateurs clés. La plateforme intégrée de bureaux Jingban de Pékin prend également en charge les communications sécurisées et les discussions en réunion. L'utilisation régulière a permis aux départements de se familiariser avec les normes de rapport et de communication, d'approfondir leur compréhension des tâches attribuées, de former du personnel spécialisé et de soutenir l'amélioration itérative de la plateforme.

3.7 Support technique unifié et à long terme : une équipe intégrée aux responsabilités bien définies

L'Institut municipal de planification urbaine de Pékin fournit un soutien technique tant au plan d'action triennal pour la zone centrale qu'à l'examen, intégrant ainsi une institution technique spécialisée de manière approfondie dans le système global de travail. L'équipe chargée du plan d'action adopte une structure composée d'un « groupe de coordination » et de responsables de tâches, tandis que l'équipe chargée de l'examen utilise une structure fondée sur un « groupe de coordination » et des responsables thématiques (figure 7). Les groupes de coordination assurent la gestion globale des activités. Les missions et les orientations thématiques sont attribuées en fonction de l'expertise professionnelle ; dans la plupart des cas, la même personne assume ces deux rôles, assurant un contact régulier avec le département et suivant l'exécution des actions.

Depuis l'approbation du plan réglementaire de la zone centrale, les membres principaux responsables des trois examens annuels ainsi que des deux cycles de plans d'action triennaux sont restés relativement stables, assurant ainsi une continuité. Une évaluation indépendante par un tiers est menée en parallèle afin d'enrichir les perspectives d'observation. Des experts issus des domaines concernés sont également invités dès le début et lors de la phase de rédaction du projet pour discuter des priorités annuelles et fournir des orientations externes. Des dispositions similaires devraient être renforcées dans les futures préparations et la mise en œuvre des plans



d'action.

Figure 7. Structure correspondante des équipes techniques chargées de l'examen de la zone centrale et du plan d'action triennal : module de régénération urbaine.

4 Conclusions et recommandations

4.1 Conclusions

Les plans d'action ainsi que l'examen et l'évaluation constituent des éléments essentiels de la gestion intégrale et de la mise en œuvre du planification spatiale territoriale. Dans la zone centrale de Pékin, leur interaction a donné naissance à un cycle fermé récurrent : de la mise en œuvre, via les retours d'analyse, jusqu'à la correction et à l'amélioration. L'examen se concentre désormais davantage sur la performance de la mise en œuvre, tandis que l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action reposent sur des données probantes plus solides. Les deux outils orientent désormais leurs efforts dans la même direction et visent un objectif commun, ce qui réduit les incohérences et améliore considérablement l'intégrité ainsi que la base scientifique de leur mise en œuvre.

Leur interaction intègre également plusieurs niveaux administratifs et des informations fragmentées au sein d'une structure de gouvernance fortement collaborative. La gouvernance spatiale dans la capitale est passée d'une approche dispersée à une approche centralisée, d'un traitement partiel à une perspective globale, et d'une fragmentation à une intégration,[5] ce qui permet des actions coordonnées à l'échelle de toute la ville et favorise la modernisation du système de gouvernance spatiale ainsi que de ses capacités.

4.2 Recommandations

Étant donné que la Zone centrale occupe une position politique et fonctionnelle particulière, l'interaction entre le plan d'action triennal et les processus d'examen et d'évaluation doit être constamment améliorée en tant qu'élément institutionnel essentiel pour la mise en œuvre du plan.

Premièrement, il convient de renforcer les mécanismes de coordination entre les autorités centrales et locales, ainsi que les liens entre les administrations municipales et les districts. Un système d'application et d'évaluation des plans devrait coordonner les acteurs à plusieurs niveaux, s'appuyer sur une expertise pluridisciplinaire et favoriser une large participation du public. Les plans d'action et les plateformes d'évaluation doivent devenir des canaux essentiels permettant aux parties prenantes de participer à la gouvernance spatiale des espaces urbains, d'exprimer leurs besoins, de parvenir à un consensus et de transformer leurs intentions en actions concrètes.

Deuxièmement, la perception sociale doit être considérée comme une variable clé pour évaluer la performance de la gouvernance et identifier les problèmes opérationnels.[35] Il convient de développer davantage de canaux permettant de recueillir l'opinion publique. La combinaison de données statistiques objectives et d'enquêtes sur la perception subjective permet d'identifier les écarts entre la mise en œuvre des politiques à la première étape et l'expérience utilisateur à la phase finale, ce qui permet d'ajuster les méthodes et la direction de leur application.

Troisièmement, il convient de renforcer l'accumulation des données sur tout le cycle ainsi que les méthodes de travail intelligentes. Des bases d'information plus solides amélioreront l'élaboration des plans d'action et l'évaluation des problèmes identifiés, réduiront les coûts des tâches de routine et permettront une réponse rapide aux besoins liés à la prise de décision.

Remerciements

Les auteurs remercient la Division de planification des zones clés du Bureau de la Commission de planification et de construction de la capitale pour son soutien soutenu. Han Zeyu et Xing Zibo ont également contribué à cet article.

Notes

1. Les plans d'action abordés ici concernent principalement les plans de mise en œuvre à court terme et les programmes annuels de mise en œuvre associés aux plans directeurs, aux plans de district ainsi qu'aux plans réglementaires détaillés au niveau des blocs. La terminologie varie en pratique ; le Plan d'action triennal relatif au plan réglementaire de la zone centrale en est un exemple.

2. La zone centrale de la capitale comprend les districts de Dongcheng et de Xicheng, s'étend sur une superficie de 92,5 km² et constitue le noyau spatial du centre politique national, du centre culturel ainsi que du centre

d'échanges internationaux. Son plan réglementaire au niveau des quartiers fonctionne en pratique de manière similaire à un petit plan directeur ou à un plan de district.

3. Les examens au niveau des districts ainsi que les plans d'action triennaux dans les districts de Dongcheng et de Xicheng font partie intégrante du système global de la Zone centrale.

Le premier plan d'action triennal a été élaboré simultanément avec le plan réglementaire relatif à la zone centrale, avant même le début de l'examen et de l'évaluation. La discussion porte donc principalement sur le deuxième plan d'action triennal.

5. Les six priorités définies lors de l'approbation du plan réglementaire de la zone centrale sont les suivantes : préserver les fonctions administratives du gouvernement central ; promouvoir la décentralisation, la réduction des charges administratives et l'amélioration de la qualité ; protéger l'ensemble de la vieille ville ; favoriser la préservation et la rénovation des quartiers ; améliorer les conditions de vie de la population ; et renforcer la sécurité urbaine.

6. Jingban est la plateforme intégrée de bureaux collaboratifs de Pékin, destinée aux niveaux municipal, de district, de sous-district et communautaire. Il s'agit du portail centralisé pour l'administration publique et offre des services de bureau collaboratif aux fonctionnaires de toute la ville.

Références

- [1] 陈宏军, 施源. 城市规划实施机制的逻辑自治与制度保证: 深圳市近期建设规划年度实施计划的实践[J]. 城市规划, 2007(4): 20-25.
- [2] 邹兵. 实施性规划与规划实施的制度要素[J]. 规划师, 2015(1): 20-24.
- [3] 石晓冬, 王亮. 加快构建城市总体规划实施体系的思考: 以北京为例[J]. 城市规划, 2019(6): 71-77.
- [4] 陈玮玮. 行动规划: 完善城市近期建设规划的方法探索[J]. 规划师, 2007(9): 85-88.
- [5] 何子张, 旺姆, 魏立军. 基于城市空间治理体系的厦门空间实施规划探索[J]. 北京规划建设, 2019(6): 73-80.
- [6] 刘永红, 刘秋玲. 深圳规划制度改革: 从近期建设规划到近期建设规划年度实施计划[J]. 城市发展研究, 2011(11): 65-69.
- [7] 和朝东, 黄晓春, 陈科比, 等. 新时期国土空间近期规划创新思考: 以北京为例[J]. 城市发展研究, 2023(10): 1-7.
- [8] 杨浚. 从空间维度到时间维度的规划体系和实施机制重塑: 北京总规实施总体制度设计的初步构想[J]. 北京规划建设, 2018(4): 9-14.
- [9] 石晓冬, 王吉力, 杨明. 北京城市总体规划实施评估机制的回顾与新探索[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 66-73.
- [10] 杨明, 王吉力, 谷月昆. 改革背景下城市体检评估的运行机制、体系和方法[J]. 上海城市规划, 2022(1): 16-24.
- [11] 孙施文. 国土空间规划实施监督体系的基础研究[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 12-17.
- [12] 丁国胜, 宋彦, 陈燕萍. 规划评估促进动态规划的作用机制、概念框架与路径[J]. 规划师, 2013(6): 5-9.
- [13] 张超, 胡雪峰, 谢萌秋, 等. 市级国土空间规划编制的技术逻辑和管理逻辑[J]. 城市规划学刊, 2022(S2): 235-240.
- [14] 周敏, 林凯旋, 王勇. 基于全链条治理的国土空间规划传导体系及路径[J]. 自然资源学报, 2022(8): 1975-1987.
- [15] 张尚武, 刘振宇, 张皓. 国土空间规划体系下的详细规划及其运行模式探讨[J]. 城市规划学刊, 2023(4): 12-17.
- [16] 张尚武, 汪劲柏, 程大鸣. 新时期城市总体规划实施评估的框架与方法: 以武汉市城市总体规划(2010—2020年)实施评估为例[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 33-39.

- [17] 石晓冬, 黄晓春, 和朝东. 北京国土空间近期规划: 新时期国土空间近期规划编制与实施的逻辑构建[J]. 北京规划建设, 2022(3): 10-13.
- [18] 伍江, 王信, 陈烨, 等. 超大城市城市体检的挑战与上海实践[J]. 城市规划学刊, 2022(4): 28-34.
- [19] 胡继元, 王建龙, 邱李亚, 等. 城乡建设用地减量的规划实施机制优化探索: 《北京基于“两规合一”的城乡建设用地评估方法研究》思考[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 56-64.
- [20] 陈玉兰, 陈军腾, 袁源琳. 产业发展视角下的城市体检评估与国土空间规划联动编制探索与实践: 以梅州市为例[C]//2022/2023 中国城市规划年会. 中国湖北武汉, 2023.
- [21] 詹美旭, 李飞, 董博, 等. 市级国土空间规划实施与运行机制研究[J]. 规划师, 2023(9): 32-39.
- [22] 谭迎辉, 王伟, 金晓斌. 市县国土空间规划实施的堵点分析、机制设计与路径创新[J]. 规划师, 2024(6): 16-22.
- [23] 寇科奇. 国土空间规划管理措施研究[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2023(28): 13-15.
- [24] 张京祥, 陈浩. 空间治理: 中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014(11): 9-15.
- [25] DANIEL L, LASSWELL H D. La politique
- [26] LASSWELL H D, KAPLAN A. Puissance
- [27] 孙施文. 中国城市规划微信公众号《治理规划| 孙施文: 为空间治理的规划》[EB/
- [28] 欧阳鹏, 刘希宇, 郑筱津. 整体性治理视角下市县国土空间总体规划实施机制研究[J]. 规划师, 2023(9): 1-8.
- [29] 王世营, 程大鸣, 孔卫峰, 等. 基于公共政策运行的上海市新一轮城市总体规划实施保障体系研究[J]. 城市规划学刊, 2017
- [30] 陈琳, 沈高洁. 郊野地区空间规划: 面向行动管理的上海创新实践[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 90-95.
- [31] 曹春华, 卢涛, 李鹏, 等. 国土空间规划监测评估预警: 内涵、任务与技术框架[J]. 城市规划学刊, 2022(6): 88-94.
- [32] 杨浚, 边雪. 从规划编制到实施监督的贯通与协同: 兼论北京国土空间规划体系的构建[J]. 北京规划建设, 2019(4): 10-14.
- [33] 石晓冬, 徐勤政, 王吉力. 城市空间治理的底层逻辑与首都规划治理实践[J]. 城市规划, 2023(6): 4-12.
- [34] 石晓冬, 徐勤政, 曹祺文, 等. 规划治理的新内核: “最初一公里”与“最后一公里”: 以首都北京为例[J]. 城市规划学刊, 2023(4): 18-24.
- [35] 甘霖, 杨明, 王良, 等. 基于民生感知的北京城市体检评估技术框架探索[J]. 规划师, 2022(4): 64-70.

Ai 辅助翻译