

Intégration de la Planification, de la Construction et de la Gouvernance : Pratiques Innovantes et Méthodes d'Évaluation du Développement Urbain à Hangzhou

MA Xuan, ZHENG Degao, SUN Juan, LI Di

Résumé

Depuis que le 20e Congrès National du Parti Communiste Chinois a formulé l'exigence « d'élever le niveau de planification, de construction et de gouvernance des villes, et d'accélérer la transition du mode de développement des mégapoles », la pratique urbanistique est passée d'une vision sectorielle centrée sur le plan à une approche holistique et intégrée. Dans un contexte marqué par la standardisation des « bilans de santé urbains annuels » basés sur des indicateurs rigides et par le besoin d'explorer de nouveaux modèles d'évaluation quinquennale, cet article propose, sur la base de l'expérience de Hangzhou, un nouveau paradigme nommé « Évaluation de la Planification et de la Construction » (EPC). En s'appuyant sur une vision systémique à long terme, cette méthode dépasse les limites de la conformité réglementaire, des compétences administratives cloisonnées et des indicateurs statiques. Elle propose un cadre d'évaluation stratégique axé sur la résolution de problèmes à court terme et la synergie multiacteurs, offrant ainsi de nouvelles perspectives pour optimiser la gouvernance et le développement métropolitain durable.

Mots-clés : Évaluation de la planification et de la construction ; Évaluation de la mise en œuvre des plans ; Bilan de santé urbain ; Synergie Planification-Construction-Gouvernance ; Hangzhou.

1 Évolution historique du système d'évaluation urbaine en Chine

L'évaluation périodique du développement urbain et de la mise en œuvre des plans constitue un pilier essentiel du système moderne de planification en Chine, indispensable pour ajuster les trajectoires territoriales et optimiser la gouvernance publique [1-3]. Depuis l'inscription légale de l'évaluation des plans dans la Loi sur la planification urbaine et rurale de 2007, cette pratique est devenue une obligation institutionnelle majeure [4]. À la suite de la réforme institutionnelle du Conseil des Affaires d'État en 2018, le Ministère du Logement et du Développement Urbain-Rural (MOHURD) et le Ministère des Ressources Naturelles (MNR) ont parallèlement déployé des mécanismes de « bilan de santé urbain », structurés autour du principe de « un bilan de santé annuel, une évaluation tous les cinq ans ».

1.1 L'évaluation de la mise en œuvre des plans : un préalable à la révision des plans directeurs (Avant 2017)

Avant 2008, seules quelques métropoles pionnières (Shenzhen, Shanghai, Guangzhou) menaient des évaluations de leurs plans directeurs. L'institutionnalisation est survenue avec la loi de 2008, imposant la soumission de rapports d'évaluation réguliers aux assemblées populaires locales. En 2009, les directives provisoires du MOHURD ont prescrit un cycle biennal. Durant cette période, l'évaluation servait

principalement de prérequis administratif justifiant le lancement des révisions de plans. Progressivement, l'analyse s'est élargie de la simple mesure de conformité réglementaire vers une compréhension fine du fonctionnement réel de la ville, intégrant les technologies de mégadonnées (Big Data).

1.2 Le bilan de santé urbain : un suivi par indicateurs quantitatifs face aux « pathologies urbaines » (Depuis 2017)

Avec la transition vers un développement qualitatif, la résorption des dysfonctionnements urbains accumulés durant la phase d'urbanisation rapide est devenue prioritaire. En 2017, le président Xi Jinping a formellement appelé à l'établissement d'un mécanisme de bilan de santé urbain. Suite à la réforme ministérielle, deux démarches parallèles ont vu le jour : celle du MNR, axée sur l'optimisation de la planification de l'espace national, et celle du MOHURD, centrée sur le diagnostic multi-échelle des vulnérabilités du cadre bâti (sécurité, vitalité, habitabilité). En 2023, ce dispositif a été généralisé à l'ensemble des 297 villes de niveau préfecture du pays, ancrant l'analyse quantitative et le pilotage par les données dans la routine administrative.

2 Nouvelles exigences et reconfiguration conceptuelle

2.1 L'intégration « Planification-Construction-Gouvernance » comme impératif systémique

Les orientations issues du 20e Congrès National et de la 3e Session Plénière du 20e Comité Central soulignent la nécessité absolue d'élever le niveau de fusion entre planification, construction et gouvernance (PCG). La ville étant un système d'une complexité immense, une approche cloisonnée s'avère inefficace pour traiter les pathologies urbaines contemporaines. Or, les pratiques actuelles de diagnostic souffrent souvent d'une rupture entre ces trois phases : elles se focalisent de manière isolée sur la conformité technique du plan ou sur les indicateurs de performance de ministères spécifiques, sans offrir de boucle de rétroaction opérationnelle pour les décideurs politiques.

2.2 Consolidation des bilans annuels et exploration du modèle quinquennal

Si le suivi annuel est désormais bien ancré et efficace pour alimenter les bases de données urbaines, le modèle méthodologique des évaluations à l'horizon de cinq ans reste à consolider. L'évaluation quinquennale ne doit pas se limiter à une simple compilation de rapports annuels ; elle doit appréhender les performances structurelles et stratégiques d'une étape de développement, en parfaite articulation avec les plans quinquennaux de développement économique et social.

3 L'évaluation de la planification et de la construction : une innovation flexible

Pour combler ces lacunes, le paradigme de l'Évaluation de la Planification et de la Construction (EPC) propose une intégration systémique. Contrairement aux approches antérieures, l'EPC se caractérise par trois innovations majeures : premièrement, une logique de cycle de vie complet unissant la planification, la mise en œuvre opérationnelle et les impacts des politiques publiques ; deuxièmement, un dépassement des frontières de compétences ministérielles pour résoudre les contradictions transversales ; et troisièmement, l'instauration d'une gouvernance dite « flexible », créant des plateformes de concertation capables de traduire directement les conclusions de l'évaluation en plans d'actions concrets.

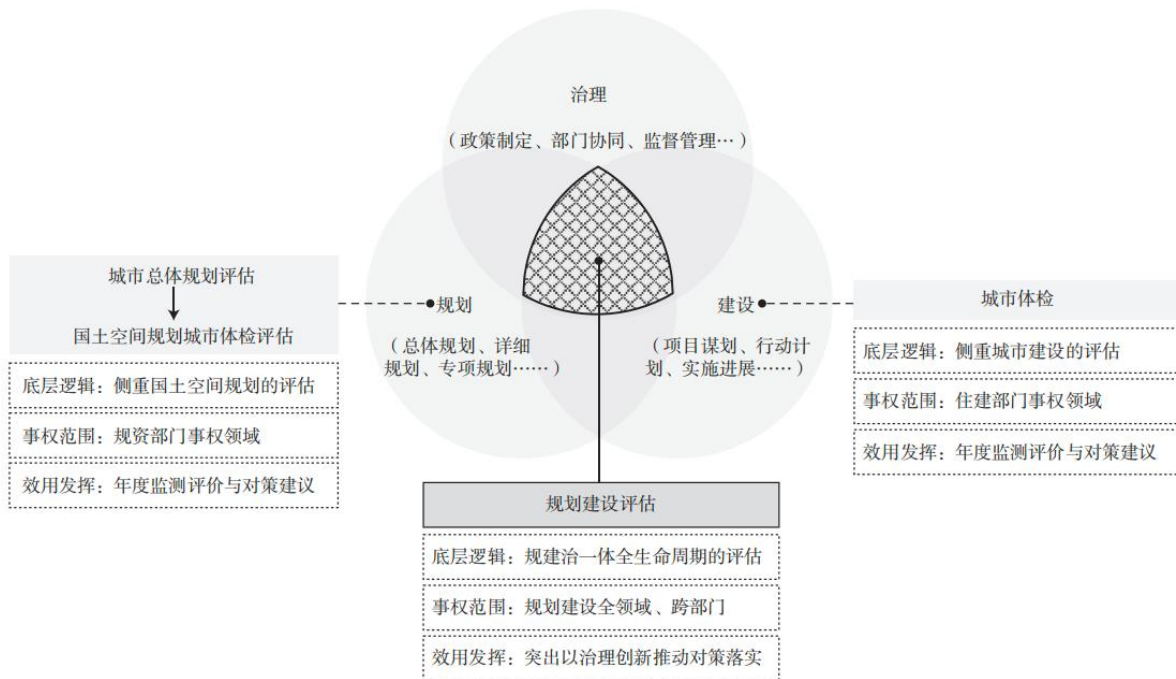


Fig.1 Relationship between "planning and development assessment" and existing health assessment practices

4 Cadre méthodologique innovant et application pratique à Hangzhou

Franchissant le cap des 2 000 milliards de yuans de PIB en 2023 et intégrant la catégorie des mégapoles, Hangzhou fait face à d'importants défis de congestion, de résilience sécuritaire et de vitalité locale. En 2022, la municipalité a initié une démarche d'évaluation centrée sur six dimensions critiques : démographie et services publics, performance économique du sol, protection du patrimoine culturel, résilience écologique, mobilité des résidents, et mécanismes de transmission des plans. Cette démarche s'organise autour de trois piliers.

4.1 Approche par plateforme : portrait de précision urbain via les mégadonnées

L'EPC à Hangzhou s'appuie sur une plateforme de données spatiales unifiée intégrant les empreintes de construction, les trajectoires de mobilité de 12 millions d'habitants et les données de performance de plus de 80 000 entreprises.

4.1.1 Espace : passage de la 2D à la 3D pour l'analyse de l'ordre morphologique

En croisant les données foncières bidimensionnelles avec la volumétrie 3D du cadre bâti, l'évaluation a cartographié précisément l'intensité et la densité de la ville. Dans la zone centrale comprise dans le périphérique de Hangzhou, plus de 50 % des parcelles présentent un coefficient d'emprise au sol (COS) compris entre 1,0 et 2,5, traduisant une morphologie de densité moyenne à élevée relativement équilibrée, tout en révélant un besoin de renforcer l'harmonisation des hauteurs sous l'outil de planification unifiée.

4.1.2 Entreprises : identification fine des gisements de foncier inefficace

Le croisement des bases de données d'entreprises avec le cadastre industriel (plus de 300 km²) a permis d'évaluer le rendement fiscal réel par unité de surface, identifiant ainsi de manière scientifique les zones d'activités obsolètes ou sous-productives prioritaires pour la régénération urbaine.

4.2 Analyse de cas : le diagnostic de désalignement des logements abordables

L'évaluation a révélé un décalage majeur à l'échelle d'un district central : malgré un afflux massif de jeunes actifs, la production de logements sociaux y restait très insuffisante. L'analyse intégrée a mis en lumière que ce problème ne relevait pas seulement d'un défaut de planification spatiale (faible connexion aux stations de métro) ou de lenteurs constructives, mais découlait d'une faille de gouvernance administrative. Les gouvernements des districts, chargés de la mise en œuvre des quotas municipaux, privilégiaient systématiquement la vente des terrains les mieux situés pour des projets résidentiels commerciaux rentables, reléguant le logement abordable en périphérie. En réponse, l'EPC a proposé une approche globale : imposer un quota minimal de 40 % de logements abordables dans les nouveaux projets entourant les pôles d'emploi et de transport, et instaurer un mécanisme d'ajustement dynamique basé sur le suivi en temps réel des flux de population.



Fig.2 Technical framework of Hangzhou's planning and development assessment

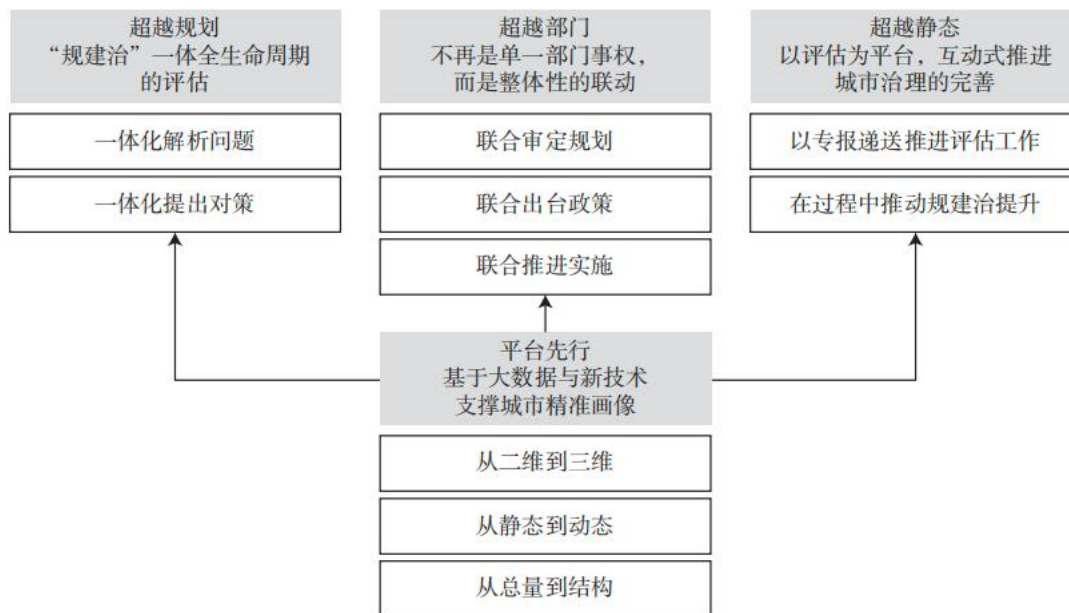


Fig.3 Logical framework of planning and development assessment

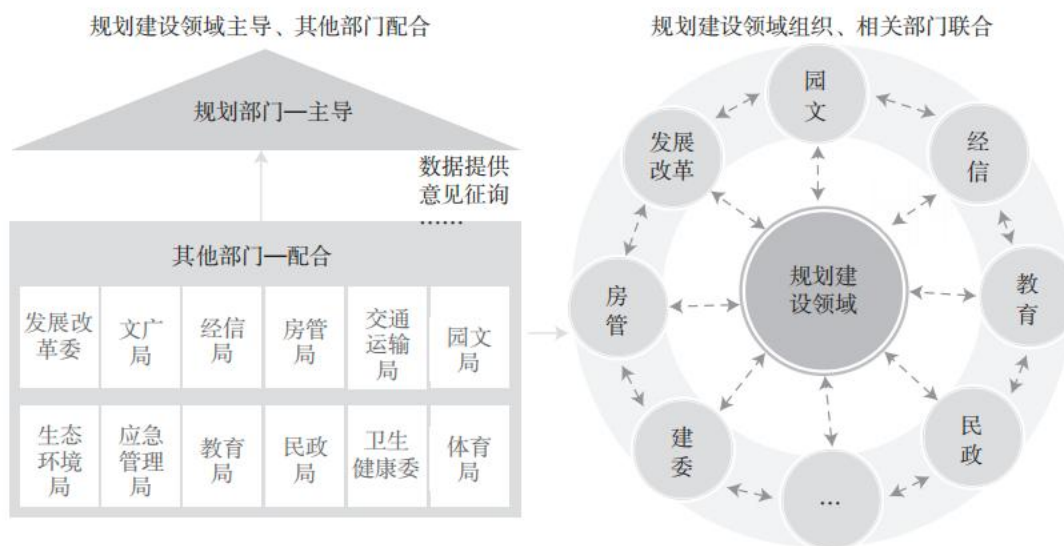


Fig.4 Illustration of cross-departmental coordination in planning and development

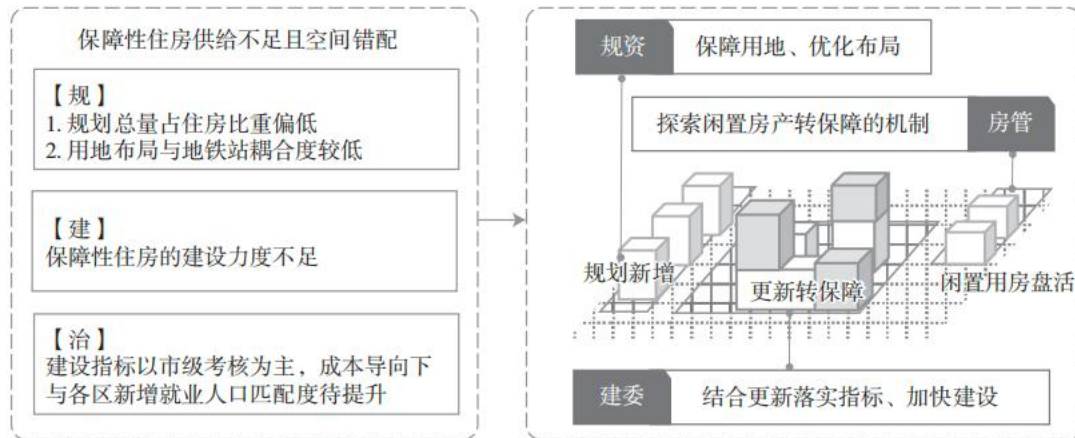


Fig.5 Integrated "planning-development-governance" approach: multi-departmental strategies for developing affordable housing

5 Conclusion et perspectives

L'Évaluation de la Planification et de la Construction (EPC) s'affirme comme une innovation méthodologique souple et robuste face aux défis des métropoles contemporaines. En connectant l'analyse par mégadonnées à un cadre d'action intersectoriel, l'expérience de Hangzhou démontre l'efficacité d'une posture d'évaluation qui s'affranchit des cloisonnements traditionnels pour guider la transformation urbaine vers des trajectoires plus qualitatives, résilientes et inclusives.

Bibliographie / Références

- [1] SUN Shiven, ZHOU Yu. Théorie et méthode d'évaluation de la mise en œuvre de la planification urbaine [J]. Urban Planning Forum, 2003(2): 15-20.
- [2] ZHOU Kehui, JIANG Jinsong. Revue des recherches occidentales sur l'évaluation de la planification urbaine [J]. Urban Planning Journal, 2013(1): 104-109.
- [3] LÜ Xiaobei, WU Wei. Étude préliminaire sur le mécanisme d'évaluation de la mise en œuvre de la planification urbaine [J]. Urban Planning, 2006(11): 41-45.
- [4] ZHAO Min, ZHANG Xuchen. Évolution historique et fonctionnement efficace de l'évaluation de la santé urbaine : une perspective axée sur le processus des politiques publiques [J]. Urban Planning, 2022, 46(8): 65-74.

(AI 辅助翻译)