

Mécanisme de mise en œuvre intégrale de la planification et de la construction des espaces verts publics à l'échelle urbaine

Le cas du « Plan de liaison montagne-mer-ville » de Shenzhen

JING Wanli, SHAN Liang, SIMA Xiao, LIU Yingbin

Résumé

À partir d'une analyse de l'évolution des mécanismes de mise en œuvre de la planification et de la construction des espaces verts publics à Shenzhen, cet article examine les problèmes qui se posent dans la nouvelle période en matière de transmission des actions, d'articulation entre responsabilités sectorielles et territoriales, d'activités de construction et de garanties politiques. En s'inspirant des expériences avancées de mise en œuvre des espaces verts publics à l'échelle urbaine dans plusieurs villes étrangères, il propose que le mécanisme de mise en œuvre poursuive l'unité entre externalités positives, systémicité, synergie et caractère processuel. En prenant le « Plan de liaison montagne-mer-ville » de Shenzhen comme exemple, l'article montre comment établir un consensus social autour d'un « foyer vert et beau », élaborer un programme de mise en œuvre fondé sur « l'intégration systémique et le relais continu », construire un cadre collaboratif associant « contrôle, orientation et service », assurer des garanties politiques tout au long du cycle « planification—construction—gestion—exploitation » et mettre en place une plateforme de gouvernance fondée sur la « co-construction, le partage et la co-gouvernance ». En moins de cinq ans, le Plan a produit des effets remarquables, démontrant l'efficacité d'un mécanisme de mise en œuvre intégrale et fournissant une référence utile pour transformer les modes d'offre de la planification et du design dans la nouvelle période, ainsi que pour explorer l'innovation des mécanismes de mise en œuvre de la planification et de la construction des espaces verts publics.

Mots-clés : espaces verts publics à l'échelle urbaine ; processus intégral ; mécanisme de mise en œuvre ; Plan de liaison montagne-mer-ville

Classification de la Bibliothèque chinoise : TU984. Code du document : A. DOI : 10.16361/j.upf.202503013.

Numéro d'article : 1000-3363 (2025) 03-0103-07.

La planification et la construction urbaines de Shenzhen ont toujours fait de l'écologie verte et du développement durable des orientations de valeur essentielles. Au cours du développement urbain, la ville a maintenu une organisation spatiale en groupes et a délimité une ligne fondamentale de contrôle écologique, préservant ainsi ses ressources de montagne et de littoral et constituant un socle d'espaces verts publics imbriqué avec les groupes urbains. S'agissant de la construction et du développement des terrains « figurés », Shenzhen a développé des pratiques telles que la planification de construction à court terme, la planification d'action et les garanties institutionnelles [1]. S'agissant du « fond » que constituent la protection et l'usage des espaces verts publics, elle a successivement mené des explorations en matière de planification des espaces publics, de réseaux de voies vertes et d'autres dispositifs. En 2016, Shenzhen a lancé une réforme de renforcement des districts et de délégation de compétences ; la plupart des parcs et espaces verts ont été transférés aux districts pour leur planification, leur construction et leur gestion, ce qui a fortement mobilisé les initiatives locales, tout en faisant évoluer les espaces verts publics d'échelle urbaine vers une construction et une gestion multi-acteurs. À l'ère de la gouvernance territoriale couvrant l'ensemble du territoire et tous les facteurs, la mise en place d'un contrôle des usages de l'espace territorial et d'autorisations de

planification connectant uniformément tous les éléments des ressources naturelles [2] est devenue une tâche centrale de la planification municipale. La mise en œuvre concrète, la gestion et l'entretien relèvent toutefois des différents départements et districts. Dans les mécanismes antérieurs de mise en œuvre de la planification, le passage du système global à l'atterrissage local faisait face à de grands défis, rendant plus difficile encore la création intégrée et de haute qualité d'espaces verts publics à l'échelle urbaine dans la nouvelle période.

Grâce aux explorations et aux pratiques menées ces dernières années dans le cadre du « Plan de liaison montagne-mer-ville », Shenzhen a obtenu des résultats substantiels dans la création d'espaces verts publics à l'échelle urbaine. L'élément clé réside dans la mise au point, au sein du cadre de gouvernance existant, d'un ensemble coordonné de mécanismes de mise en œuvre de la planification : guider le consensus public, formuler un programme d'action, favoriser la coopération entre départements et former une force commune de construction. L'expérience de Shenzhen dans l'exploration d'un mécanisme de mise en œuvre intégrale peut offrir des enseignements et des références à d'autres villes.

1 Évolution du mécanisme de mise en œuvre de la planification et de la construction des espaces verts publics de Shenzhen

1.1 Processus d'évolution du mécanisme de mise en œuvre de la planification

Au fil des années, la planification et la construction des espaces verts publics à l'échelle urbaine à Shenzhen ont connu une évolution continue : de la « protection et du contrôle » à « l'exploration de l'usage linéaire », puis à la « transformation diversifiée de la valeur des produits écologiques ». Sur le plan des mécanismes de mise en œuvre, elles sont passées d'une « construction par projets » et d'une « direction par un seul département » à une « coordination sur l'ensemble du processus ». Voir fig. 1.

1.1.1 Première étape : construction par projets centrée sur les parcs

Le schéma directeur de la Zone économique spéciale de Shenzhen de 1986 a posé les bases d'une structure en groupes intégrant la ville et la nature. En 2005, Shenzhen a délimité la ligne fondamentale de contrôle écologique, anticipant les ceintures écologiques de séparation entre groupes urbains, préservant le modèle de sécurité écologique d'une ville « moitié montagnes et eaux, moitié ville », puis évoluant progressivement vers une ville écologique polycentrique et groupée.

Le Plan du système d'espaces publics de la Zone économique spéciale de Shenzhen, élaboré en 2006, a désigné certaines parties de l'espace situé dans la ligne fondamentale de contrôle écologique comme « espaces verts à occupation foncière indépendante », les intégrant au système d'espaces publics. Certains littoraux ou espaces écologiques proches ou situés au sein des zones bâties ont été planifiés comme parcs urbains indépendants, tels que le parc balnéaire de Dameisha, la bande de loisirs littorale de la baie de Shenzhen et le parc Meilin. La bande de loisirs littorale de la baie de Shenzhen en offre un exemple : le tronçon de 13 km ouvert en 2011 était un espace additionnel issu du remblaiement et a été construit d'un seul tenant par l'autorité municipale compétente comme grand projet ; en revanche, l'extension occidentale de 6,6 km, impliquant des quais maritimes, un port de pêche et des questions de droits fonciers, n'a été réalisée qu'en 2017 grâce à une coordination ville-district, formant ainsi une ceinture complète de parc le long de la baie de Shenzhen.

1.1.2 Deuxième étape : coordination par le département du verdissement et mise en œuvre par districts

En 2009, Shenzhen a été l'une des premières villes de Chine à lancer la planification et la construction d'un réseau de voies vertes. En intégrant protection écologique et loisirs des habitants, ce réseau s'est

appuyé sur les voies vertes régionales n° 2 et n° 5, longues de plusieurs centaines de kilomètres, pour relier les principaux espaces montagneux ainsi que les parcs forestiers et de campagne de Shenzhen. Le plan a établi une organisation à trois niveaux — « régional, urbain, communautaire » — couvrant tout le territoire, enrichissant ainsi le contenu et la valeur des espaces verts publics d'échelle urbaine.

Le réseau de voies vertes combine couloirs écologiques, fonctions de transport et fonctions économiques et sociales. Dirigé par le département du verdissement, il a été mis en œuvre selon le modèle « plan spécial municipal et plan d'action triennal + plan détaillé », qui décompose rapidement les tâches vers les districts. Dans des espaces à occupation indépendante — terres agricoles, parcs de campagne, parcs urbains et espaces verts —, une série de tronçons remarquables a été réalisée, comme les sections de la deuxième ligne de contrôle du mont Meilin, de Yangtai et de Taojinshan. Toutefois, faute de standards unifiés et de directives fines, certains tronçons ont connu une surconstruction, une qualité insuffisante et un manque d'équipements. Des regrets subsistent également dans la connexion des sections urbaines : l'expérience de loisirs des habitants reste segmentée et ne permet pas encore une expérience continue, de moyenne et longue distance, en milieu naturel suburbain.

1.1.3 Troisième étape : transmission par plans multi-niveaux et mise en œuvre décomposée

En 2018, conformément au déploiement unifié de la province du Guangdong, Shenzhen a lancé la planification et la construction des voies bleues et des anciennes routes postales du Guangdong méridional, enrichissant encore les types d'espaces verts publics d'échelle urbaine. Les plans de construction des voies bleues et des anciennes routes postales à Shenzhen ont poursuivi la logique de planification et de construction du réseau de voies vertes : un département compétent unique prend la direction et promeut les tâches de construction selon l'exigence de transmission « plan spécial municipal — plan spécial de district — plan détaillé ».

Le plan de construction des voies bleues, conduit par le département de l'eau, en fournit un exemple. Les premiers projets pilotes ont principalement concerné des voies bleues de premier niveau, aménagées le long des grands cours d'eau afin de créer des corridors riverains combinant valeurs écologiques, sécuritaires, culturelles, paysagères et récréatives, et d'orienter efficacement l'espace public vers les berges. Mais à mesure que la planification et la construction des voies bleues se sont approfondies, la plupart des rivières urbaines se sont révélées croisées par des routes, étroitement entourées, voire occupées par différents types d'usages fonciers. La ligne de gestion des cours d'eau, qui constitue le principal périmètre de mise en œuvre des voies bleues, se superpose aux compétences de multiples départements — transport, parcs, foresterie, terres agricoles, etc. Lorsque seul le département de l'eau conduit l'action, la marge d'ajustement et de coordination est extrêmement limitée. Il en résulte que certaines voies bleues ne parviennent même pas à assurer la continuité minimale des mobilités lentes, sans parler d'une véritable qualité de vie publique au bord de l'eau.

1.2 Réflexion sur les problèmes du mécanisme de mise en œuvre dans la nouvelle période

La Conférence centrale sur le travail urbain a clairement appelé à « coordonner les trois grands maillons que sont la planification, la construction et la gestion, et à améliorer le caractère systémique du travail urbain ». Les mécanismes traditionnels de planification, de construction et de mise en œuvre des espaces verts publics d'échelle urbaine s'adaptent pourtant difficilement aux réalités complexes de la construction et du fonctionnement urbains, ce qui entraîne des échecs répétés dans la transmission et le contrôle des secteurs complexes. Face aux défis actuels de Shenzhen — réforme de renforcement des districts, contraction des dépenses publiques, fragmentation et chevauchement des compétences départementales, complexité

foncière des points de blocage des corridors —, il est nécessaire d'identifier précisément les problèmes, d'y répondre par des mesures ciblées et de traiter de manière systémique les enjeux entre conception de haut niveau, transmission de la planification et construction effective.

1.2.1 Transmission insuffisante des actions dans la planification traditionnelle

La planification et la construction des espaces verts publics d'échelle urbaine s'appuient principalement sur les plans spéciaux et les plans d'action récents pour fournir une base légale [3]. Or ces plans opèrent à l'échelle de l'ensemble du territoire : les objectifs, visions, stratégies et transmissions de tâches qu'ils produisent sont souvent déconnectés des besoins concrets de construction ultérieurs. La raison fondamentale tient au fait que, lorsque le développement urbain entre dans une phase de fabrication urbaine approfondie, les exigences systémiques et les arrangements stratégiques des plans spéciaux ne suffisent plus à résoudre les blocages propres à une construction fine et intensive. En outre, la transmission des tâches dans les plans récents demeure relativement grossière : les plans de construction et les arrangements financiers se dispersent dans plusieurs projets homogènes, ce qui rend difficile l'intégration et l'allocation efficace des ressources, réduit les bénéfices globaux et contraint le développement de haute qualité des espaces verts publics à l'échelle urbaine.

1.2.2 Faible articulation entre secteurs et territoires dans la planification-construction

La planification et la construction des espaces verts publics d'échelle urbaine impliquent de nombreux domaines et départements. Dans la mise en œuvre, toutefois, les différents types d'espaces manquent d'articulation systémique et les responsabilités sectorielles et territoriales se coordonnent mal. Les voies bleues et les voies vertes en sont un exemple : leurs maîtres d'ouvrage et leurs normes de construction étant différents, la connexion du « dernier cent mètres » devient souvent problématique. Lorsqu'un seul département d'exécution tente de coordonner l'ensemble de la planification et de la construction des espaces verts publics d'échelle urbaine, ses compétences et ressources limitées ne lui permettent pas de résoudre les problèmes complexes et les blocages de la construction, encore moins de former une véritable force conjointe de mise en œuvre.

1.2.3 Fragmentation et dispersion des activités de planification-construction

Comme la mise en œuvre de la planification privilégie souvent des effets visibles à court terme, les projets relativement faciles sont réalisés en priorité, tandis que les difficultés sont laissées de côté. Ce fonctionnement entretient depuis longtemps la fragmentation de la planification et de la construction des espaces verts publics d'échelle urbaine, empêchant la formation d'une offre de services écosystémiques de haut niveau [4]. La planification traditionnelle accorde de l'importance à la structure des corridors et des tracés, mais peine à préciser les limites d'espaces verts complexes ; elle identifie aussi insuffisamment les points de blocage et les difficultés. Par conséquent, la combinaison systémique du court et du long terme n'est pas effective, et la construction manque de bases opératoires précises et efficaces, ce qui aggrave encore la fragmentation.

1.2.4 Insuffisance des garanties politiques pour l'atterrissage de la planification

La mise en œuvre des espaces verts publics d'échelle urbaine dépend de mécanismes de coordination multipartites, mais les garanties institutionnelles actuelles restent à renforcer. Premièrement, les maillons de planification, construction, gestion et exploitation-maintenance sont relativement séparés, ce qui rend difficile la synchronisation et le retour d'information entre les intentions initiales de planification et les contraintes ultérieures de mise en œuvre. Deuxièmement, à mesure que le contrôle des usages fondé sur l'intégration des plans devient plus précis, la construction des espaces verts publics se heurte à une

contradiction entre des politiques incomplètes couvrant tous les types d'usages fonciers et des exigences strictes d'autorisation de planification, notamment lorsque les politiques de soutien font défaut pour résoudre les blocages complexes. Enfin, faute de standards de construction cohérents et d'un contrôle continu du processus, les maîtres d'œuvre de différents niveaux peuvent diverger dans leur compréhension et leurs stratégies d'exécution, ce qui risque de déformer la mise en œuvre du plan.

Au regard de ces problèmes, il convient de réexaminer le mécanisme de mise en œuvre de la planification des espaces verts publics à l'échelle urbaine. Dans une perspective de cycle de vie complet de la mise en œuvre, il faut explorer des modes plus efficaces de préparation des plans, de formulation des programmes d'action, de coordination et de soutien politique, sur la base des plans spéciaux municipaux et de district ainsi que des plans détaillés existants.

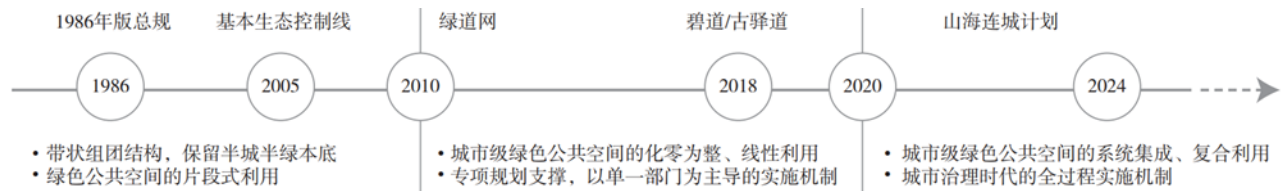


Fig. 1 Évolution des mécanismes de planification et de mise en œuvre

2 Enseignements des mécanismes nationaux et internationaux de mise en œuvre des espaces verts publics d'échelle urbaine

Singapour, Barcelone, Hong Kong, Shanghai et d'autres villes ou régions ont mené des pratiques actives et efficaces en matière de planification et de mise en œuvre des espaces verts publics à l'échelle urbaine. Cet article prend pour exemples la stratégie singapourienne de « ville dans la nature », le plan de renaturation urbaine de Barcelone, la planification et la construction du réseau cyclable de Hong Kong, ainsi que les pratiques de Shanghai autour de la ceinture verte périphérique et des espaces publics sur les deux rives du Huangpu et de la Suzhou. Il en synthétise les expériences de cycle complet en matière de conception de haut niveau, de préparation des plans, de cadre d'exécution et de garanties institutionnelles.

2.1 Orienter le consensus de valeurs par la conception de haut niveau

Dans les systèmes d'espaces verts publics d'échelle urbaine, la création d'écosystèmes naturels sains est devenue une préoccupation centrale des villes mondiales. En 2020, Singapour a proposé de devenir une « ville dans la nature », avec des stratégies telles que « protéger et étendre le capital naturel », « renforcer le caractère naturel des jardins et des parcs », « restaurer la nature dans le paysage urbain » et « consolider les connexions entre les espaces verts ». Au niveau de la conception d'ensemble, Singapour a établi le National Parks Board comme organe directeur, chargé de coordonner le cycle complet de planification, conception, construction, entretien et exploitation des réserves naturelles, forêts, espaces riverains, parcs et jardins, espaces verts routiers et voies vertes.

Shanghai a renforcé la coordination de la planification et a solidement promu la planification et la construction unifiées de « un fleuve et une rivière ». La ville a publié les Avis directeurs sur l'amélioration de la planification et de la construction des secteurs riverains du Huangpu et de la Suzhou, approuvés par le gouvernement municipal puis transmis aux commissions et bureaux municipaux concernés et aux gouvernements des districts riverains. Le document a constitué un programme de consensus à l'échelle de la ville, mobilisant les ressources administratives pour coordonner les affaires maritimes, la navigation, l'industrie, l'écologie et d'autres domaines. Sur cette base, des plans d'action triennaux ont été formulés en 2013, 2015 et 2018 pour promouvoir en continu la publicisation, la continuité et la qualité paysagère des

espaces riverains. Chengdu a créé un bureau spécialisé de construction et de gestion de la ville-parc, qui, en coordination avec les différents départements, rassemble les compétences d'investissement, de planification, de transport et de construction liées aux parcs et voies vertes, et relie l'amont de la préparation et de l'approbation des plans à l'investissement, à la construction, à la gestion et à l'exploitation.

2.2 Coordination fine de tous les facteurs de la mise en œuvre

Du point de vue du contenu des plans, les villes chinoises et étrangères accordent une importance croissante à l'usage et au contrôle fins de l'espace dans la mise en œuvre, à la coordination et à l'intégration des éléments des différents systèmes, ainsi qu'à leur bonne articulation. Le Plan de renaturation de Barcelone 2030 est une action de mise en œuvre couvrant les responsabilités de plusieurs départements de gestion urbaine. Il vise à élargir les espaces publics naturels et à améliorer la qualité du cadre de vie. Pour différents types d'infrastructures vertes — forêts urbaines, espaces verts publics, espaces verts privés, arbres d'alignement, toits végétalisés, façades végétalisées —, Barcelone a formulé des stratégies spécifiques telles que l'entretien durable des arbres, l'agriculture urbaine, les jardins participatifs, les terrasses vivantes et les toitures végétalisées. Ces mesures touchent plusieurs niveaux de systèmes urbains et précisent les orientations et actions concrètes.

La planification et la construction du réseau cyclable de Hong Kong constituent un modèle d'usage et de contrôle fins dans l'espace urbain à forte densité. En intégrant routes, fronts d'eau, parcs de campagne et autres éléments spatiaux par des stratégies d'usage intensif et intelligent de l'espace, Hong Kong a mis en place des voies réservées au vélo. Pour atteindre cet objectif, des stratégies d'exécution ont été définies jusque dans des secteurs aux conditions spatiales très contraignantes, tels que plages et quais publics, casernes de pompiers, autoroutes, voies ferrées, équipements électriques et ponts franchissant les rivières. Sur une période de mise en œuvre de plus de dix ans, le système a maintenu des espaces cyclables de 2 à 8 m, dotés d'un droit de passage indépendant, tout en s'intégrant pleinement au paysage naturel et en reliant les espaces fonctionnels urbains.

2.3 Stratégies de construction combinant court et long terme et mise en œuvre systémique

Les espaces verts publics d'échelle urbaine, en Chine comme à l'étranger, mettent particulièrement l'accent sur la systémicité des itinéraires récents. En introduisant des éléments tels que les « espaces verts temporaires » et les « lignes alternatives », ils transmettent de manière rigide des exigences aux projets de construction urbaine situés le long des lignes, de sorte que même les projets en cours de construction ne doivent pas nuire à la continuité ni à l'accessibilité des itinéraires à court terme.

À Singapour, par exemple, le « contrôle des parcs, plans d'eau et espaces publics » est un élément central du système de contrôle spécial et détaillé. Ce système comprend des éléments temporaires tels que « interim green », « interim park connector » et « interim round island route ». Autrement dit, chaque type de verdure, de corridor vert ou de connexion reflétant la structure des espaces verts publics d'échelle urbaine à Singapour comporte une légende temporaire correspondante. Cela signifie que, quel que soit le stade des projets situés le long du tracé ou les situations d'occupation rencontrées, le système de corridors verts et de park connectors demeure ouvert au public et assure la continuité, réalisant ainsi le « dernier kilomètre » du vélo quotidien.

Les park connectors de Singapour s'articulent étroitement avec le réseau routier, les cours d'eau et d'autres éléments, en exploitant pleinement des terrains peu efficaces tels que canaux de drainage et zones tampons pour former une structure de corridors verts en réseau. Le Changi Airport Connector transforme ainsi la digue périphérique de la piste de l'aéroport en piste cyclable verte reliée au parc de la côte Est ; le

long du parcours, des services de restauration, des stationnements pour vélos et d'autres équipements sont proposés, tandis que des thèmes récréatifs comme le « Jurassic Mile » sont intégrés, illustrant l'efficacité systémique et le haut niveau de service du réseau.

2.4 Outils de planification et garanties politiques aux standards clairs

La planification des espaces verts publics d'échelle urbaine doit souvent transmettre aux unités d'exécution trois éléments : le schéma global, les tâches de construction et les standards de construction. Hong Kong, Shanghai et d'autres villes ont adopté des règlements, outils ou guides pour garantir cette transmission et soutenir la mise en œuvre.

Les sentiers de randonnée de Hong Kong, qui traversent l'ensemble du territoire et ont plusieurs fois été classés parmi les plus beaux itinéraires de randonnée du monde, doivent beaucoup aux garanties politiques claires de l'ordonnance sur les parcs de campagne en matière de responsabilités, de planification, de mise en œuvre et d'entretien. En tant que règlement clé pour la protection et le contrôle des secteurs de campagne, cette ordonnance défend le principe d'une « expérience sauvage authentique, en harmonie avec la nature » et en déduit des standards techniques et expérientiels relatifs aux sentiers. Le MacLehose Trail en est un exemple : ses 100 km sont intégralement gérés et orientés par le Department of Agriculture, Fisheries and Conservation de Hong Kong, qui désigne des organismes concernés pour constituer une équipe technique stable. Grâce à un financement combinant gouvernement, fondations et autres ressources, les méthodes de gestion, d'entretien et d'usage des sentiers ont été constamment explorées, formant un mécanisme durable de construction, de maintenance et d'exploitation. À ce jour, cette gestion durable a connu 45 ans d'itérations et d'améliorations techniques, consolidant une expérience de parcours montagne-mer plus écologique et authentique.

Dans la planification et la construction des espaces publics sur les deux rives du Huangpu, Shanghai a clarifié les schémas de conception par des appels à projets d'espaces publics et par l'élaboration de plans détaillés par unités riveraines. La ville a formulé une série d'orientations, dont les Directives de conception pour la construction des espaces publics des deux rives du Huangpu, et a nommé un urbaniste en chef ainsi que des concepteurs en chef par section pour garantir sur l'ensemble du processus l'unité des standards et la qualité de l'atterrissage. Grâce à des règlements et normes techniques inter-départementaux, tels que les Mesures de gestion de la ceinture verte périphérique de Shanghai (2002) et les Normes de conception de l'ingénierie de la ceinture verte périphérique (2012), les responsabilités de mise en œuvre et les standards de construction ont été clarifiés, assurant globalement la cohérence entre vision de planification et effets réalisés.

3 Transformation des valeurs de la planification et de la construction des espaces verts publics de Shenzhen dans la nouvelle période

À partir des expériences nationales et internationales de planification orientée vers la mise en œuvre des espaces verts publics d'échelle urbaine, et compte tenu de l'évolution conceptuelle et de l'élévation de leur valeur, les orientations de valeur de la planification et de la construction doivent s'exprimer par quatre dimensions : externalités positives, systémicité, synergie et processus.

3.1 Externalités positives : des « ressources écologiques » aux « produits écologiques »

Dans le contexte de la construction d'une Belle Chine, un environnement écologique de haute qualité soutient un développement de haute qualité. Les externalités positives des espaces verts publics d'échelle urbaine se sont nettement renforcées, et leur logique de développement est passée de la protection des

ressources écologiques à la création de produits écologiques. D'une part, les espaces écologiques appellent des stratégies de conservation plus actives et des modes de gouvernance plus fins, accordant une grande importance à leur authenticité, à la restauration des milieux de campagne, à la protection des habitats biologiques et au maintien de la santé des écosystèmes, afin de construire un socle écologique résilient et plus stable. D'autre part, la conception des espaces verts publics doit passer du « volume » à la « qualité » et de la « production d'espace matériel » à « l'amélioration de l'expérience centrée sur l'humain ». En sélectionnant des secteurs capables d'expérimenter des mécanismes de réalisation de la valeur des produits écologiques, en reliant commerce, culture, sport et tourisme, en créant des expériences riches de loisirs et de récréation, et en produisant des produits écologiques diversifiés, les ressources écologiques peuvent être transformées en produits à forte valeur ajoutée, enrichissant ainsi la valeur écologique, économique et sociale des espaces verts publics.

3.2 Systémicité : de la « dimension unique » à « l'intégration systémique »

Dans la nouvelle période, les espaces verts publics d'échelle urbaine impliquent l'intégration systémique de multiples éléments spatiaux à différents moments. Dans le contexte de la réforme du système de planification de l'espace territorial, Shenzhen a construit une communauté de vie intégrée des montagnes, eaux, forêts, terres agricoles, lacs, prairies et déserts ; la nature et la ville y forment une nouvelle relation de figure et de fond [1]. En tant qu'organisme vivant, l'intégrité et la complétude du système d'espaces verts publics d'échelle urbaine sont davantage valorisées, ce qui exige une pensée systémique dans leur planification et leur création.

Les espaces verts publics d'échelle urbaine ne se limitent plus aux espaces verts publics traditionnels à occupation foncière indépendante. Leur concept et leur contenu se sont élargis. Premièrement, il faut construire un système d'espaces verts publics large et couvrant tout le territoire, intégrant davantage montagnes, littoraux, rivières, corridors écologiques, parcs urbains, voies vertes et voies bleues, afin de restaurer et de tisser l'ossature écologique d'habitats naturels complets entre montagnes et mer, et de former un réseau public bleu-vert au service des habitants. Deuxièmement, dans un contexte de développement de stock et de construction intelligente, les espaces négatifs tels que sous-ponts, anciennes voies ferrées et bandes d'isolement suscitent de plus en plus d'attention. Des formes plus petites et non traditionnelles d'espaces verts — ponts-corridors écologiques en trois dimensions, parcs au-dessus d'usines d'eau, etc. — émergent ; leur valeur et leur potentiel sont progressivement révélés dans les villes denses et deviendront des composantes organiques du système d'espaces verts publics d'échelle urbaine.

3.3 Synergie : de la « multiplicité parallèle » à la « force collaborative »

La gouvernance des espaces verts publics d'échelle urbaine fait face à l'entrelacement complexe de demandes de valeur multiples. L'action conjointe et la coordination entre départements sont la clé d'un consensus sur ces valeurs. Le programme d'action de mise en œuvre, en tant qu'outil de gouvernance efficace pour intégrer les forces de plusieurs départements, transforme le consensus macro en tâches détaillées et opérables, précise les missions et responsabilités de chaque département dans la planification et la construction, aligne les orientations dispersées vers un objectif commun et favorise l'unification coordonnée de plusieurs dimensions d'objectifs.

La construction d'une plateforme permettant la négociation et l'équilibre des intérêts fournit un appui puissant aux mécanismes de synergie. Grâce à cette plateforme, la gestion multi-acteurs des espaces verts publics d'échelle urbaine peut être intégrée ; les différents sujets échangent et coopèrent dans un cadre unifié, anticipent ensemble les difficultés et points sensibles du processus de construction, négocient les

solutions et précisent les facteurs clés tels que l'allocation des ressources, les jalons temporels et les standards de qualité, garantissant ainsi une mise en œuvre de haute qualité. Voir fig. 2.

3.4 Processus : de la « planification d'action » à la « planification intégrale du processus »

La création d'espaces verts publics à l'échelle urbaine ne vise pas un état final immuable ; elle relève d'une action processuelle soumise à des ajustements dynamiques. Dans l'avancement par étapes, chaque phase correspond à des objectifs et besoins spécifiques. Tout en atteignant un certain niveau de complétude systémique, il faut garantir une réalisation de haut niveau des projets de construction, améliorer le contenu et les modes d'offre de la planification, et perfectionner les mécanismes de garantie.

Du point de vue de l'offre de planification, celle-ci passe d'un plan-cible statique à un accompagnement dynamique sur tout le processus. Alors que la création des espaces verts publics urbains évolue vers une phase davantage centrée sur le contenu et la qualité, la planification ne se limite plus à la production de textes et d'atlas statiques ; elle s'étend à un service continu, par étapes. Dans la pratique, le service de planification comprend la stratégie de haut niveau en amont, la consultation technique pluridisciplinaire, ainsi que la coordination et l'examen techniques pendant la mise en œuvre. Il apporte ainsi un soutien plus complet à l'atterrissage du design urbain et de la construction planifiée [5]. Son cœur est la transmission précise de l'intention de planification à chaque étape et l'orientation vers la réalisation de projets de haut niveau.

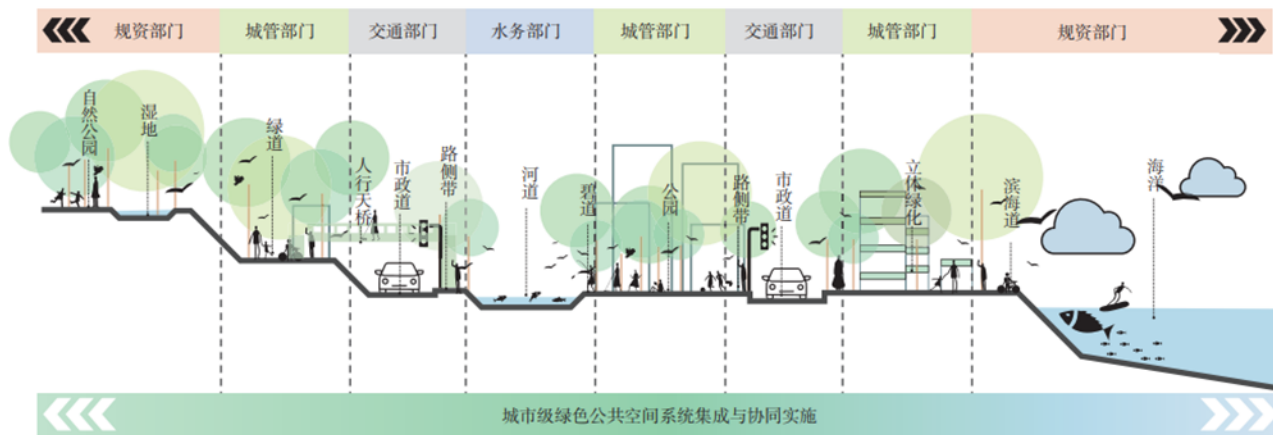


Fig. 2 Intégration systémique et mise en œuvre collaborative des espaces verts publics urbains

4 Réflexions sur le mécanisme de mise en œuvre intégrale du « Plan de liaison montagne-mer-ville » de Shenzhen

L'action écologique « Liaison montagne-mer-ville, Shenzhen verte et belle », élargie à partir du « Plan de liaison montagne-mer-ville », constitue une pratique shenzhenaise d'application profonde de la pensée de Xi Jinping sur la civilisation écologique et d'accélération de la construction d'un modèle de Belle Chine fondé sur la coexistence harmonieuse entre l'homme et la nature. C'est aussi une exploration innovante d'une mégapole très dense vers un développement durable de haute qualité. Grâce à cinq années de planification systématique et trois années de construction et de mise en œuvre, Shenzhen a fait progresser en profondeur la création et la gouvernance des espaces verts publics d'échelle urbaine, amplifiant efficacement ses avantages en ressources écologiques naturelles et améliorant nettement son habitabilité, sa réputation et sa marque urbaine. Ce processus illustre pleinement la réactivité et l'efficacité du mécanisme de mise en œuvre intégrale de la planification. Voir fig. 3.

4.1 Établir le consensus d'objectif autour de « Liaison montagne-mer-ville, Shenzhen verte et belle »

Le « Plan de liaison montagne-mer-ville » a évalué l'usage actuel des espaces verts publics d'échelle urbaine par l'analyse de mégadonnées et 6 000 questionnaires auprès des habitants. Il a mis en évidence, dans l'espace dense et le rythme de vie rapide de Shenzhen [6], les besoins des citoyens en montagnes et eaux vertes, en expériences de loisirs sains et en proximité avec la nature : premièrement, les ressources de montagnes, de rivières et de mer ne sont pas étroitement reliées à la vie quotidienne des habitants, avec un taux d'usage et une qualité d'expérience insuffisants ; deuxièmement, la demande de contact avec la nature n'est pas satisfaite, et le « dernier kilomètre » près du domicile reste difficile à connecter.

À cette fin, Shenzhen a considéré ses baies, montagnes, rivières, parcs, espaces verts, voies vertes et voies bleues les plus représentatifs comme un organisme vivant. En visant l'intégration et en prenant la connexion comme moyen, par la connexion systémique et la restauration des habitats, elle a construit une ossature d'attractivité écologique et de vitalité composée d'« une crête, une ceinture, vingt corridors, mille parcs et dix mille sentiers ». Cette ossature ancre une structure écologique « continue, complète, systémique et visible » et crée un réseau de loisirs publics proche du domicile qui « mène aux montagnes, atteint la mer, traverse la ville et relie les expériences ». Voir fig. 4.

Sur la base de cette vision, Shenzhen a fait de la liaison montagne-mer-ville son « action de Shenzhen » pour le Guangdong vert et beau. Le comité municipal du Parti a publié les Avis sur l'approfondissement de la construction écologique de Liaison montagne-mer-ville, Shenzhen verte et belle. Le gouvernement municipal a inscrit ce Plan dans ses rapports d'activité pendant trois années consécutives, de 2023 à 2025, et l'a intégré aux dix grands plans de promotion du développement de haute qualité en 2024 et 2025. Selon le déploiement unifié du gouvernement municipal, le Plan est coordonné et promu par le département du verdissement ; le département de la planification et des ressources naturelles assure le contrôle politique et technique. Avec huit départements municipaux, ils ont publié conjointement le Programme triennal de mise en œuvre du Plan de liaison montagne-mer-ville de Shenzhen (2023—2025), qui est devenu un programme de gouvernement et un guide d'action rassemblant le consensus de toute la ville.

4.2 Formuler un programme de mise en œuvre fondé sur « l'intégration systémique + le relais continu »

Pour la mise en œuvre de la planification et de la construction du Plan, outre le soutien légal fourni par les plans spéciaux concernés, Shenzhen s'est référée aux concepts et méthodes de sa planification de construction à court terme et a exploré le programme d'action glissant comme outil de gouvernance, afin d'assurer l'efficacité de l'exécution.

4.2.1 Conception intégrée des groupes de projets et décomposition des tâches

Le programme d'action de mise en œuvre intègre un système complet de sentiers composé de sentiers de randonnée, de sentiers de campagne, de sentiers de mi-montagne, de sentiers littoraux, de sentiers riverains et de sentiers urbains naturels. Il organise, sous forme de groupes de projets, les tâches concrètes de connexion impliquant les gouvernements de district et les départements municipaux. Les sentiers de randonnée et de campagne, par exemple, traversent les crêtes et veines vertes de Shenzhen, impliquent des zones particulières telles que des secteurs écologiquement sensibles, franchissent plusieurs quartiers urbains et offrent une expérience récréative authentique de campagne. Le programme identifie les ruptures, blocages, priorités et difficultés réelles de construction dans ce vaste système urbain, précise le calendrier, les maîtres d'ouvrage et les modes de connexion, et consolide ainsi les tâches et exigences, afin d'améliorer la fragmentation des activités de construction et les blocages difficiles à lever. En outre, les objectifs de mise en œuvre, la bibliothèque de projets et les séries de directives de planification et de conception renforcent la

transmission des tâches et les exigences d'exécution, orientant vers « l'intégration de plusieurs plans, la connexion de plusieurs voies et la combinaison du rigide et du flexible », et permettant une avancée rapide de plusieurs départements.

4.2.2 Relais continu entre forme provisoire à court terme et complétude à long terme

Le programme d'action adopte un cycle glissant de trois à cinq ans, prolongé sur plusieurs tours selon une logique d'effort durable. Il combine court et long terme, fait progressivement atterrir et approfondir les objectifs de planification, et ajuste avec souplesse selon le rythme réel d'avancement des projets. Face à des quartiers à différents stades de développement, à des conditions de connexion et à des contraintes variées, il vise à garantir l'intégrité par étapes du système d'espaces verts publics : à court terme, obtenir une première forme complète du système ; à long terme, réaliser la construction intégrale du système. Pour cela, la planification réserve une élasticité au moyen d'éléments particuliers tels que les passages et espaces verts non permanents et les lignes alternatives à court terme. Par exemple, dans la « ceinture » de la structure montagne-mer-ville — la voie cyclable littorale —, le tronçon de l'aéroport difficile à mettre en œuvre à court terme est connecté par une ligne alternative provisoire, tandis que le tracé long terme est précontrôlé, assurant la continuité et l'adaptabilité de la mise en œuvre.

4.3 Construire un cadre collaboratif « contrôle + orientation + service »

À la différence des systèmes de petits espaces verts publics, la mise en œuvre du Plan implique de multiples niveaux et acteurs sectoriels. Il faut donc transmettre clairement l'intention de planification par des canaux horizontaux et verticaux, guider les maîtres d'ouvrage selon des principes de contrôle et des orientations de conception unifiés, et fournir, par des services techniques, des avis ciblés pour les situations concrètes.

4.3.1 Contrôle fin fondé sur une faible perturbation et une construction légère

La mise en œuvre du Plan respecte la priorité écologique et contrôle strictement le volume d'ingénierie et les impacts écologiques des projets. Premièrement, en passant en revue l'ensemble du système existant de contrôle des espaces écologiques, Shenzhen a formé une carte unique d'orientation des zones de contrôle de construction du Plan, distinguant zones de maintien écologique [7], zones de services récréatifs, zones historiques et culturelles, zones agricoles et forestières, et clarifiant les restrictions de construction dans chacune. Deuxièmement, des exigences de contrôle fin sont établies pour différents types d'espaces verts urbains. Les sentiers de randonnée et de campagne, par exemple, obéissent au principe des « trois zéros » : zéro augmentation des routes en ciment, zéro impact sur l'environnement naturel et zéro dommage aux espèces vivantes. Le système de sentiers doit principalement s'appuyer sur les chemins existants ; les nouveaux tronçons sont construits selon une méthode légère utilisant les matériaux disponibles sur place.

4.3.2 Orientation précise par directives générales et guides spécialisés

Dans sa mise en œuvre, le Plan a élaboré des « guides de construction » complets et ciblés afin de transmettre l'intention de planification et de conception. D'abord, les Directives de planification et de conception pour Liaison montagne-mer-ville, Shenzhen verte et belle ont été formulées ; elles expliquent les concepts de pont écologique, de sentier de randonnée, de belvédère de montagne, et précisent les standards techniques et les exigences de construction du système de sentiers et de ses équipements. Ensuite, selon les besoins concrets des projets, des guides spécialisés ont été développés pour la voie cyclable littorale, la connexion des parcs, le système de signalétique, etc., proposant des standards de construction adaptés aux multiples scènes urbaines, de campagne, de parc, de voie verte et de voie bleue.

4.3.3 Service technique d'accompagnement par l'équipe du concepteur en chef

Afin de garantir le contrôle de la qualité sur tout le processus de planification et de construction, Shenzhen s'est inspirée des Mesures de mise en œuvre du système de concepteur en chef pour les secteurs clés de Shenzhen et a établi un mécanisme de service du concepteur en chef pour le Plan. Premièrement, sur la base des directives de conception et du système de guides, l'équipe du concepteur en chef formule des recommandations ciblées selon les conditions propres à chaque projet, coordonne les équipes de planification et de conception, aide les autorités compétentes à concilier les demandes des parties prenantes et juge la solution optimale réalisable. Pour un pont écologique franchissant une voie rapide, par exemple, l'équipe a renforcé les études écologiques sur les habitudes des espèces animales cibles, optimisé la taille du pont et la conception de l'habitat végétal, et contrôlé une hauteur de construction appropriée, sans nuire au paysage routier tout en réduisant fortement les coûts. Deuxièmement, grâce aux tests continus du système de guides et en réponse aux besoins réels des maîtres d'ouvrage, l'équipe optimise et affine en permanence le contenu des directives. Elle intègre aussi les expériences de projets exemplaires dans une base de cas destinée aux projets ultérieurs, améliorant globalement la qualité de l'exécution dans toute la ville.

4.4 Garanties politiques tout au long de « planification—construction—gestion—exploitation »

Dans le processus de planification et de construction des espaces verts publics urbains, les garanties politiques jouent un rôle crucial pour la bonne avancée des projets. Lors de l'atterrissage du Plan, Shenzhen a continuellement exploré un soutien politique de cycle complet intégrant planification, construction, gestion et exploitation, afin de répondre aux besoins concrets du côté construction et d'assurer une gestion-exploitation-maintenance plus durable.

4.4.1 Fournir des garanties politiques à la construction et à la gestion

Les mécanismes politiques innovants ont efficacement soutenu l'atterrissage précis du plan. Pour assurer l'avancement du Plan, un mécanisme de réunions conjointes a été introduit, offrant aux gouvernements de district et aux départements une plateforme régulière d'échange et de résolution de problèmes. Dans la mise en œuvre, des innovations politiques ont été explorées simultanément, levant progressivement les obstacles d'approbation. Par exemple, pour l'approbation des parcs, voies vertes, voies bleues et équipements associés, des politiques ont été explorées concernant des éléments non conventionnels — « couvercles écologiques », « espaces sous autoroutes », « voies cyclables non permanentes », « espaces verts non permanents » —, notamment la délimitation de lignes de gestion tridimensionnelles et les attributs fonciers en trois dimensions, afin de garantir la faisabilité de l'atterrissage.

4.4.2 Formuler des orientations politiques pour l'exploitation et la maintenance

L'exploration des mécanismes d'exploitation et de maintenance des espaces verts publics constitue une garantie importante de durabilité du côté gestion et entretien. Dans un contexte d'usage spatial plus composite et plus fin, définir clairement les frontières de responsabilité de l'exploitation-maintenance est essentiel. Dans la pratique d'entretien des sentiers de randonnée, Shenzhen a publié les Directives de maintenance des sentiers de randonnée de Shenzhen (à titre d'essai), améliorant encore le mécanisme de gestion et de maintenance des sentiers et fournissant des outils scientifiques pour leur entretien et leur gestion à long terme.

4.5 Mettre en place une plateforme de gouvernance « co-construction + partage + co-gouvernance »

Dans la planification et la construction des espaces verts publics d'échelle urbaine, la participation du public et l'intégration des ressources sociales sont devenues des facteurs clés pour améliorer la qualité et la

durabilité des projets. En tant que plan d'action global de développement, le Plan couvre de nombreux domaines et parties prenantes ; la mise en place d'une plateforme de gouvernance participative devient ainsi une mesure importante pour réaliser la co-construction, le partage et la co-gouvernance.

Du point de vue de la co-construction, les forces sociales constituent une composante importante du développement vert et durable. Dans la mise en œuvre, des interfaces sont réservées au capital social, afin de l'orienter vers la construction conjointe des espaces verts publics d'échelle urbaine, ce qui permet d'alléger la pression budgétaire du gouvernement et d'améliorer l'efficacité d'exploitation des projets. La Beautiful Shenzhen Foundation, par exemple, a introduit des forces sociales dans des activités de plantation d'arbres liées au Plan et a obtenu de bons résultats.

Du point de vue du partage, il est également nécessaire que les organisations sociales, les entreprises et d'autres usagers partagent les espaces verts publics par l'insertion d'activités. La création d'une Alliance des activités de plein air est une tentative innovante de Shenzhen pour bâtir une plateforme de gouvernance participative. L'Alliance invite des entreprises et organisations sociales professionnelles à participer volontairement, s'appuie sur les espaces verts urbains déjà réalisés et mobilise largement la société pour concevoir et organiser des activités de plein air. Des événements comme la course d'entraînement en montagne des sentiers de Shenzhen, la randonnée sur le sentier Kunpeng ou la course festive reliant cinq parcs offrent aux habitants des expériences d'appropriation des espaces verts et promeuvent activement la marque de la liaison montagne-mer-ville.

Du point de vue de la co-gouvernance, la gouvernance des espaces verts publics d'échelle urbaine doit mettre en pratique le principe de la ville du peuple. En s'appuyant sur le rôle directeur et coordinateur du gouvernement, il faut respecter pleinement les besoins et la volonté de participation des habitants, permettre aux forces non gouvernementales de participer à la supervision et gouverner conjointement. Le système de chefs de tronçon à trois niveaux des sentiers de randonnée en est un exemple : municipal, district et société civile. En nommant des chefs de tronçon citoyens, une partie des responsabilités de supervision et de gestion est confiée à des personnes précises, ce qui réduit efficacement la charge financière du gouvernement et produit de bons effets de service public.

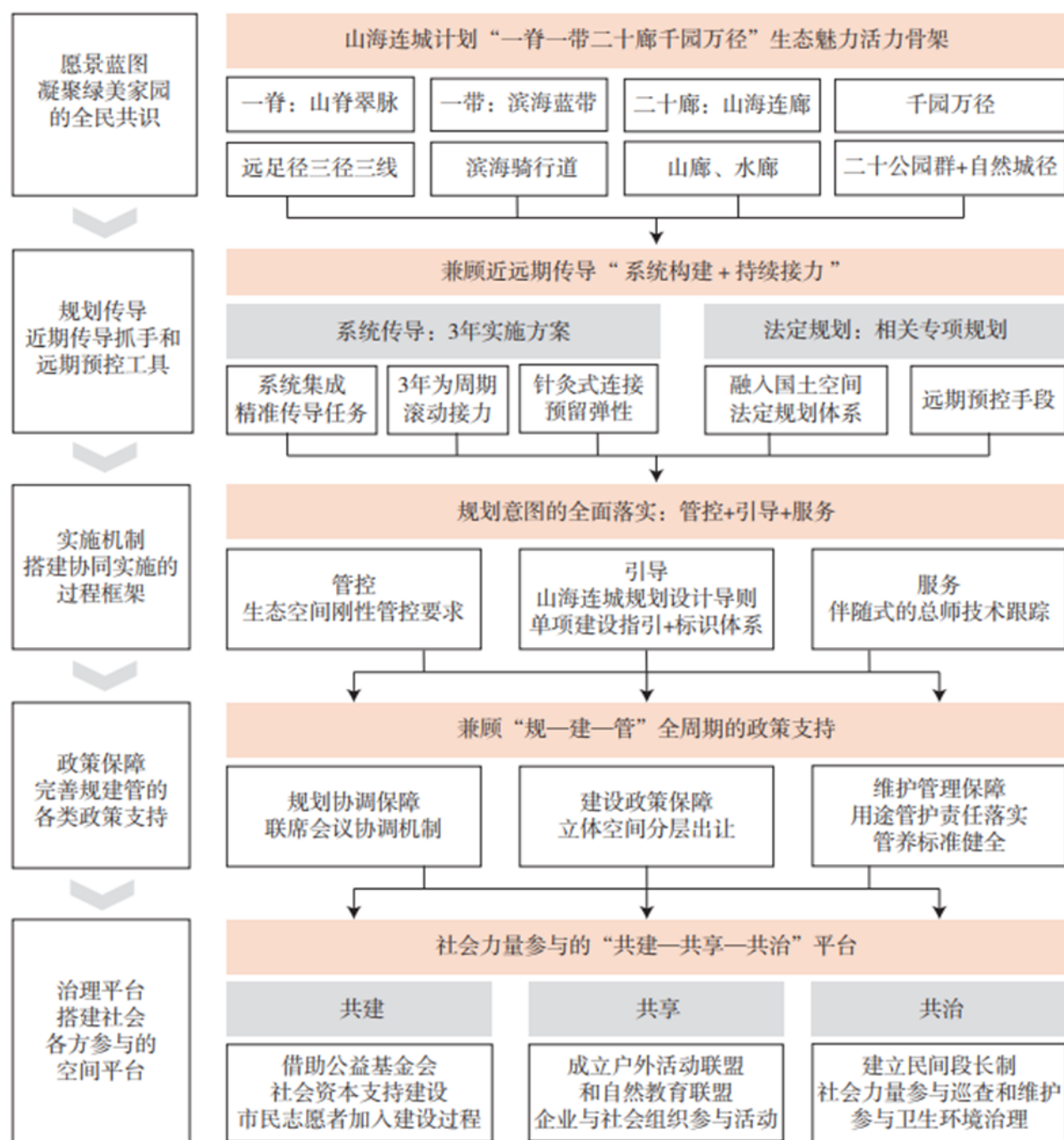


Fig. 3 Mécanisme de mise en œuvre intégrale du Plan de liaison montagne-mer-ville de Shenzhen



Fig. 4 Ossature d'attractivité écologique et de vitalité « une crête, une ceinture et vingt corridors »

5 Conclusion

Dans la nouvelle ère de promotion de la civilisation écologique et de construction d'une Belle Chine, les espaces verts publics d'échelle urbaine sont essentiels pour créer une communauté de vie où l'homme et la nature coexistent harmonieusement. Le « Plan de liaison montagne-mer-ville » de Shenzhen, tentative utile de mécanisme de mise en œuvre de la planification des espaces verts publics à l'échelle urbaine, montre que la planification et le design sont passés du rôle de « baguette de commandement en amont » à celui « d'escorte sur tout le processus ». Il rompt avec le processus traditionnel « planification—construction—gestion—exploitation » et franchit une étape importante vers le soutien politique et le contrôle de qualité dans les phases aval de construction, gestion et maintenance. Cela symbolise le rôle de coordination et d'intégration de plus en plus important que jouent la planification et le design dans la montée en gamme de la gouvernance urbaine.

La pratique de planification et de construction intégrale du Plan offre un échantillon utile de gouvernance par la planification pour la création d'espaces verts publics d'échelle urbaine dans la nouvelle période, ainsi qu'une référence pratique pour les services de gestion et institutions de recherche concernés. Dans la nouvelle étape de gouvernance de l'espace territorial couvrant tout le territoire et tous les facteurs, la planification et la mise en œuvre des espaces verts publics d'échelle urbaine présentent des caractéristiques trans-niveaux, trans-départementales, trans-régionales et trans-catégories foncières. Leurs mécanismes de mise en œuvre doivent évoluer selon le temps et le lieu ; en particulier, les voies de mise en œuvre et les explorations politiques relatives au trans-régional et au trans-catégories foncières nécessitent encore des recherches approfondies.

Références

- [1] ZOU Bing. Planification d'action, conception institutionnelle et soutien politique : analyse du processus de mise en œuvre de la planification urbaine à Shenzhen au cours des dix dernières années[J]. Urban Planning Forum, 2013(1): 61-68.
- [2] WU Zhiqiang, GUO Renzhong, ZHANG Bing, et al. Table ronde académique sur la construction systématique du système national de planification spatiale[J]. Urban Planning Forum, 2024(5): 1-11.
- [3] SUN Shiwen. Recherches fondamentales sur le système de supervision de la mise en œuvre de la planification de l'espace territorial[J]. Urban Planning Forum, 2024(2): 12-17.
- [4] YAN Shuiyu, TANG Jun. Méthodes d'évaluation de l'adéquation entre offre et demande de services écosystémiques des espaces verts urbains : progrès de la recherche et enseignements[J]. Urban Planning Forum, 2022(2): 62-68.
- [5] SIMA Xiao, WANG Jia, WANG Lian, et al. Construction institutionnelle et exploration d'actions pour une gouvernance fine : compréhension et réflexions sur les urbanistes responsables de Shenzhen[J]. Planners, 2022, 38(12): 35-41.
- [6] SHAN Liang, ZHOU Yaqi, JING Wanli, et al. Habiter convenablement et jouir d'un cadre agréable : explorations et pratiques de la planification de la ville habitable de Shenzhen dans la nouvelle période[J]. City Planning Review, 2020, 44(7): 110-118.
- [7] YE Lin, XING Zhong, YAN Wentao. Recherche sur la planification intelligente des espaces verts en périphérie urbaine : questions centrales, cadre conceptuel et stratégies[J]. Urban Planning Forum, 2017(1): 30-38.

Révision : 2025-04

Traduction assistée par IA