

# **Repositionnement et analyse fonctionnelle de la planification métropolitaine**

**ZHANG Li, GAO Runyi**

Résumé : La construction de régions métropolitaines modernes constitue une stratégie nationale. Bien que la planification métropolitaine progresse rapidement, les pratiques restent marquées par la coexistence de plusieurs types de plans, le chevauchement des contenus et des difficultés persistantes de mise en œuvre. À partir d'un examen des pratiques chinoises, d'expériences internationales et de la réforme du système national de planification, l'article soutient que la planification métropolitaine doit devenir un plan statutaire régional, global et macro-orienté, centré sur la coordination entre administrations et entre départements. Elle devrait être classée comme planification régionale, préparée conjointement par plusieurs départements et soumise au gouvernement populaire supérieur compétent pour approbation et mise en œuvre. À travers elle, la planification régionale doit mettre en œuvre les stratégies spatiales nationales, promouvoir le développement coordonné, clarifier les rapports entre plans, améliorer le système national de planification, renforcer la coordination transfrontalière et soutenir l'entretien dynamique des plans locaux.

Mots-clés : région métropolitaine; planification métropolitaine; planification régionale; système de planification

Note de financement : Programme national clé de R&D de Chine, « Theories and Methods for Territorial Spatial Optimization and System Regulation » (2022YFC3800800).

La Chine discute depuis longtemps de la délimitation et de la planification des régions métropolitaines. Les recherches des années 1990 ont surtout porté sur leurs attributs économiques [1]. Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, les plans de Nanjing, Xuzhou et Suzhou-Wuxi-Changzhou ont introduit le concept dans la pratique [2-4]. Le Plan national de nouvelle urbanisation (2014-2020), puis les Opinions de 2019 sur les régions métropolitaines modernes et le rapport du XX<sup>e</sup> Congrès ont renforcé leur rôle dans le système urbain coordonné.

Les travaux récents ont abordé l'évolution théorique, la délimitation spatiale, les stratégies, le positionnement des plans, les mécanismes de coordination, la gouvernance spatiale et les planifications sectorielles [5-14]. Toutefois, la logique interne, les objectifs, les fonctions et le mode de préparation de la planification métropolitaine dans le système national restent insuffisamment clarifiés. Cet article examine donc les types de plans, leurs difficultés et le repositionnement institutionnel nécessaire.

## **1 Principaux types de planification métropolitaine**

Dans les pratiques actuelles, les plans de développement ont démarré plus tôt et progressé plus vite. Les plans territoriaux spatiaux ne concernent encore qu'un nombre limité de régions, tandis que les plans sectoriels métropolitains restent exploratoires.

### **1.1 Plans de développement des régions métropolitaines**

Les Opinions de 2018 définissent la planification du développement comme une feuille de route globale du développement économique et social. À l'échelle métropolitaine, elle précise la direction générale, les priorités de coordination et les programmes d'action, en soutenant la régulation économique, la supervision du marché, la gouvernance sociale, les services publics et la protection écologique.

Depuis les Opinions de 2019 de la Commission nationale du développement et de la réforme, de nombreuses localités ont préparé des plans de développement métropolitain, dont plusieurs ont obtenu une réponse

formelle. Ils couvrent généralement le positionnement, la structure spatiale, les domaines de coordination et les mécanismes de mise en œuvre : transports, industrie, gouvernance écologique, services publics, plateformes d’ouverture et réformes institutionnelles. Leur caractère est global, stratégique et de moyen-long terme, souvent avec un horizon 2035.

Tableau 1 Dix-sept plans de développement de régions métropolitaines depuis 2020

| Plan                             | Approbation | Horizon                | Interprovincial | Unité de base  | Périmètre                                                       |
|----------------------------------|-------------|------------------------|-----------------|----------------|-----------------------------------------------------------------|
| Nanjing                          | 2021-03     | 2025; perspective 2035 | Oui             | District/comté | 27,000 km², 20.0 millions; étendu à 66,000 km², 35.0 millions   |
| Fuzhou                           | 2021-07     | 2025; perspective 2035 | Non             | District/comté | 26,000 km², 13.0 millions                                       |
| Chengdu                          | 2021-11     | 2025; perspective 2035 | Non             | Ville          | 26,400 km², 27.61 millions; étendu à 33,100 km², 29.66 millions |
| Changsha-Zhuzhou-Xiangtan        | 2022-03     | 2025; perspective 2035 | Non             | District/comté | 18,900 km², 14.84 millions                                      |
| Xi'an                            | 2022-03     | 2025; perspective 2035 | Non             | District/comté | 20,600 km², 18.02 millions                                      |
| Chongqing                        | 2022-08     | 2025; perspective 2035 | Oui             | District/comté | 35,000 km², 24.40 millions                                      |
| Qingdao                          | 2023-10     | 2030; perspective 2035 | Non             | District/comté | 21,500 km², 15.58 millions                                      |
| Guangzhou                        | 2023-10     | 2030; perspective 2035 | Non             | District       | 20,000 km², 32.57 millions                                      |
| West Bank of Pearl River Estuary | 2023-10     | 2030; perspective 2035 | Non             | Ville          | 21,000 km², 14.353 millions                                     |
| Shantou-Chaozhou-Jieyang         | 2023-10     | 2030; perspective 2035 | Non             | Ville          | 10,600 km², 13.75 millions                                      |
| Zhanjiang-Maoming                | 2023-10     | 2030; perspective 2035 | Non             | Ville          | 24,700 km², 13.27 millions                                      |
| Shenzhen                         | 2023-10     | 2030; perspective 2035 | Non             | District/comté | 16,300 km², 34.15 millions                                      |
| Jinan                            | 2024-02     | 2030; perspective 2035 | Non             | District/comté | 22,300 km², 18.10 millions                                      |
| Wuhan*                           | 2022-12     | -                      | -               | -              | -                                                               |
| Shenyang*                        | 2023-02     | -                      | -               | -              | -                                                               |
| Hangzhou*                        | 2023-08     | -                      | -               | -              | -                                                               |
| Zhengzhou*                       | 2023-10     | -                      | -               | -              | -                                                               |

\* Aucun texte formel de plan de développement n’a été trouvé, bien que des rapports pertinents soient disponibles.

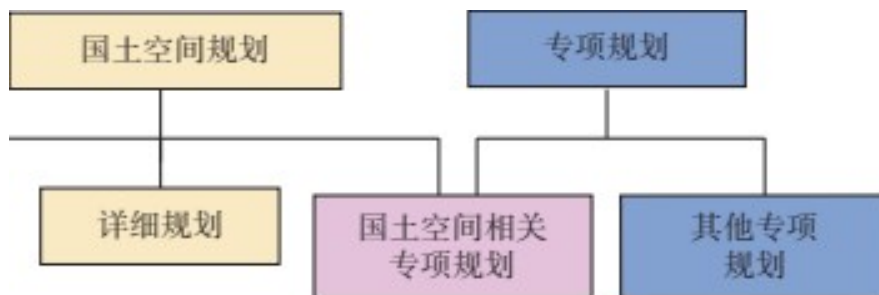
### 1.2 Plans territoriaux spatiaux métropolitains

La planification territoriale spatiale alloue les ressources spatiales et régule développement et protection. Le Règlement technique de 2024 précise les principes, priorités, garanties de mise en œuvre et livrables. Ses tâches comprennent l’identification des conditions spatiales, la définition d’objectifs, la structure spatiale et les services publics, ainsi que la coordination écologique, infrastructurelle, résiliente, de transport et patrimoniale. Plusieurs provinces et villes ont commencé ces travaux : Chengdu a été approuvé, Zhengzhou a mené une consultation publique, et Changsha-Zhuzhou-Xiangtan, Jinan et le Grand Shanghai sont en préparation. Par rapport aux plans de développement, ces documents ont une orientation spatiale plus forte et doivent se connecter aux plans territoriaux provinciaux. Leur profondeur et leur position réelle varient encore fortement.

### 1.3 Plans sectoriels métropolitains et rapports avec la planification territoriale spatiale

Le concept de plan sectoriel demeure ambigu. Dans le système territorial spatial, il inclut les plans liés à l’usage de l’espace et d’autres champs tels que transport, logement, patrimoine, restauration écologique ou

responsabilités départementales. Le règlement classe la planification territoriale métropolitaine comme plan sectoriel territorial transadministratif. Cependant, la coordination métropolitaine implique aussi électricité, gaz, déchets, eau, rail, industrie, services publics et énergie, ce qui nécessite une consultation multi-acteurs qui dépasse un seul cadre territorial spatial.



专项规划与国土空间相关专项规划的关系图

Fig. 1 Relation de subordination entre plans sectoriels et plans sectoriels territoriaux-spatiaux

Le contenu et la pluralité des acteurs montrent que les plans sectoriels métropolitains ne peuvent pas être entièrement absorbés par la planification territoriale spatiale. Des plans sectoriels distincts restent nécessaires, même si cette échelle demeure à un stade exploratoire.

## 2 Difficultés pratiques de la planification métropolitaine

### 2.1 Interfaces incertaines entre types de plans et niveaux administratifs

Les plans principaux sont aujourd'hui les plans de développement et les plans territoriaux spatiaux. Le système national est dirigé par la planification du développement, fondé sur la planification spatiale et soutenu par les plans sectoriels et régionaux. À l'échelle métropolitaine, ces relations sont brouillées : horizons temporels différents, chevauchements avec les plans sectoriels, et difficultés de transmission dans un système territorial déjà organisé par cinq niveaux, trois catégories et quatre sous-systèmes [16-19].

### 2.2 Frontières de contenu floues entre plans de développement et plans territoriaux spatiaux

La région métropolitaine dépasse le simple cercle de navettage et devient une unité de gouvernance spatiale transadministrative [20-21]. Les questions spatiales, économiques et sociales y sont étroitement liées. Pourtant, plans de développement et plans territoriaux spatiaux partent de perspectives disciplinaires séparées; chacun reste imprécis sur les préoccupations de l'autre. Les thèmes de transport, services publics, écologie ou intégration se recouvrent largement, ce qui peut produire des interprétations divergentes du même objet.

### 2.3 Coordination parallèle multi-acteurs et mise en œuvre difficile

Le caractère transrégional rend la préparation des plans dépendante de la coordination entre gouvernements locaux, dont les intérêts diffèrent. Dans le cadre chinois, l'absence d'un organe central métropolitain complique le dialogue égal et l'équilibre des intérêts. Nanjing, Hangzhou, Zhengzhou et Chengdu ont exploré des mécanismes à trois niveaux, tandis que le plan de coordination spatiale du Grand Shanghai a recherché une autorité supérieure par approbation conjointe des gouvernements concernés.

## 3 Repositionner la planification métropolitaine et reconsidérer ses fonctions

Compte tenu de ces difficultés et des expériences internationales, la planification métropolitaine ne devrait pas rester limitée au plan de développement ni au plan sectoriel territorial. Elle doit être repensée dans le système national comme mécanisme statutaire de planification régionale, capable de guider les relations entre types de plans et de mettre en œuvre les stratégies spatiales nationales.

### **3.1 Enseignements internationaux**

Tokyo, New York, le Grand Londres et Séoul montrent que la planification régionale repose sur un espace partagé, une participation gouvernementale et sociale large, des mécanismes de négociation multi-niveaux et des garanties juridiques. Les lois japonaises, britanniques et coréennes fournissent continuité aux organisations, taxes, financements et politiques de développement [24-28]. Les plans coordonnent structure spatiale, infrastructures et actions au moyen d'organisations dédiées.

### **3.2 La planification régionale dans le système national**

La Décision de 2024 du Troisième Plénum a confirmé un système stratégique guidé par la planification du développement, fondé sur la planification territoriale spatiale et soutenu par les plans sectoriels et régionaux. Le développement guide les stratégies, la planification spatiale traduit les objectifs en espace, les plans sectoriels coordonnent des domaines spécialisés, et la planification régionale doit résoudre les conflits transrégionaux. Celle-ci reste pourtant le maillon institutionnel manquant car elle ne correspond pas à un département unique.

### **3.3 Repositionnement de la planification métropolitaine**

La planification métropolitaine doit dépasser les unités administratives et les types de plans isolés. Elle devrait intégrer le contenu central du développement et de l'espace, combiner orientation stratégique, support spatial et mesures réalisables. Elle devient ainsi un plan régional global, préparé par plusieurs départements, guidant les enjeux transadministratifs et transdépartementaux, avec statut légal. Les plans transprovinciaux devraient en principe être approuvés par le Conseil des affaires d'État, et les plans intermunicipaux par le gouvernement provincial compétent; dans certains cas, une législation de soutien peut être nécessaire.

### **3.4 Reconsidérer les fonctions de la planification métropolitaine**

#### **3.4.1 Mettre en œuvre les stratégies spatiales nationales et promouvoir le développement coordonné**

Les régions métropolitaines sont devenues des supports majeurs de l'urbanisation nouvelle, de la double circulation et des stratégies nationales. La planification métropolitaine doit servir de document stratégique de niveau supérieur, guidant et incitant gouvernements et départements à mettre en œuvre la coordination régionale de la stratégie jusqu'à la construction concrète.

#### **3.4.2 Clarifier les relations entre plans et améliorer le système national**

L'intégration de la planification métropolitaine dans le système national peut réduire les coûts administratifs liés aux plans parallèles. Elle devrait fonctionner comme un nœud intermédiaire : faire descendre les stratégies nationales, connecter les plans locaux vers le haut et donner une fonction concrète à la planification régionale.

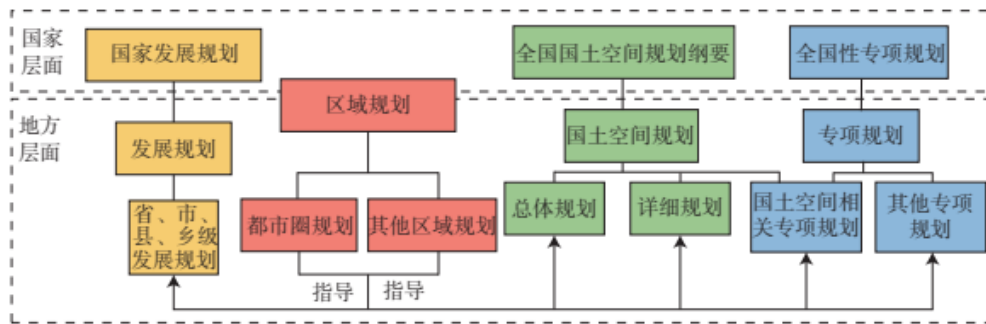


Fig. 2 Relations entre planification du développement, planification régionale, planification territoriale spatiale et planification sectorielle

### 3.4.3 Renforcer la coordination transfrontalière et l'entretien dynamique des plans

L'ajout d'un niveau métropolitain ne doit pas créer une nouvelle hiérarchie verticale. Il s'agit d'un plan régional guidant des problèmes de coopération spécifiques. Même si de nombreux plans locaux ont déjà été approuvés, la planification métropolitaine peut combler les lacunes liées aux conflits transfrontaliers et servir de base à l'évaluation et à l'ajustement dynamique des plans.

## 4 Conclusion

La planification métropolitaine est désormais largement pratiquée, mais son positionnement et ses fonctions restent insuffisamment compris. Dans un système guidé par la planification du développement, fondé sur la planification territoriale et soutenu par les plans sectoriels et régionaux, l'intégration doit être approfondie. À l'échelle métropolitaine, maintenir des plans parallèles de développement, d'espace et de secteurs reproduit la complexité que l'intégration des plans cherchait à réduire. La planification métropolitaine devrait donc être organisée comme planification régionale, préparée conjointement par ministères et gouvernements, afin de résoudre les conflits de développement et d'espace entre territoires administratifs et de contribuer à l'amélioration du système stratégique national.

## Notes

① Le Règlement technique pour la préparation des plans territoriaux spatiaux métropolitains, organisé par le ministère des Ressources naturelles, est entré en vigueur le 1er avril 2024. ② Par exemple, le Plan territorial spatial de la région métropolitaine de Chengdu.

## Références

- [1] Shen Mingrui, Wang Ziqing, Cui Gonghao. Metropolitan regions in China: theoretical origins and planning practice [J]. Urban Planning Forum, 2023(2): 57-66.
- [2] Zhang Wei. The concept and characteristics of metropolitan regions and their planning [J]. City Planning Review, 2003(6): 47-50.
- [3] Luo Chengshu, Cheng Yushen. Spatial structure and evolutionary mechanisms of the Hangzhou metropolitan region [J]. Urban Development Studies, 2017, 24(6): 30-38.
- [4] Wang Xingping, Zhu Kai. Innovation spaces in metropolitan regions: types, patterns, and evolution, with Nanjing as a case [J]. Urban Development Studies, 2015, 22(7): 8-15.
- [5] Qian Zihua. Conceptual and spatial delimitation of metropolitan regions [J]. Planners, 2022, 38(9): 152-156.
- [6] Yin Zhi, Shang Yanran, Cui Yin, et al. Theoretical framework and practice of modern metropolitan planning [J]. Planners, 2023, 39(4): 5-10.
- [7] Lu Qingqiang, Long Maoqian, Ouyang Peng, et al. Regional collaborative governance and contract-based collaborative planning: restructuring metropolitan governance and changing planning concepts [J]. City Planning Review, 2024, 48(2): 12-19.
- [8] Zhou Y, Xu H, Wang Y, et al. Promoting coordinated spatial governance of mega-cities in China via spatial organization of metropolitan areas [J]. Frontiers of Urban and Rural Planning, 2024, 2(1): 24.

- [9] Wu Zhiqiang, Yan Juan, Xu Haowen, et al. Ten key annual issues in the development of urban-rural planning, 2024-2025 [J]. Urban Planning Forum, 2024(6): 8-11.
- [10] Long Maoqian, Li Wan, Hu Ming, et al. New logic and directions of change in metropolitan governance in China [J]. Planners, 2020, 36(3): 12-16.
- [11] Zhang Yishuai, Huang Jianzhong, Wang Qixuan, et al. Metropolitan governance in China from the perspectives of rescaling and metagovernance [J]. Planners, 2023, 39(4): 19-27.
- [12] Xiong Jian, Fan Yu, Zhang Zhengguang, et al. Innovations in spatial-coordination planning for the Greater Shanghai Metropolitan Region under regional coordination and spatial governance [J]. Urban Planning Forum, 2022(2): 76-82.
- [13] Wang Guangtao, Ye Qing, Li Fen, et al. Reflections on fostering modern metropolitan regions [J]. Urban Planning Forum, 2019(5): 14-23.
- [14] Xiong J, Sun J, Tu Q, et al. Theory building and technical innovations for spatial planning of China's metropolitan areas: insights from planning of Greater Shanghai Metropolitan Area [J]. Frontiers of Urban and Rural Planning, 2024, 2(1): 19.
- [15] Wu Wenxi. Zhengzhou approved as the tenth national metropolitan region, with a high goal of international influence [N]. 21st Century Business Herald, 2023-11-01(006).
- [16] Rong Yuefang. Research on the metropolitan-planning preparation system [J]. Urban Planning Forum, 2003(4): 78-84.
- [17] Zhao Min. Logic and operational strategies for constructing the territorial spatial planning system [J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 8-15.
- [18] Xu Jing, Yang Xi. Territorial spatial planning transmission systems and implementation mechanisms [J]. China Land, 2020(8): 21-24.
- [19] Hao Qing, Yang Fan. Territorial spatial support for Chinese modernization: concluding remarks on the special issue [J]. Journal of Natural Resources, 2022, 37(11): 3033-3036.
- [20] Wang Xingping. Metropolitanization as a new stage of urbanization in China [J]. Urban Planning Forum, 2002(4): 56-59.
- [21] Zhang Shuangyue. Evolutionary logic, challenges, and strategies for metropolitan planning and development [J]. Technoeconomics and Management Research, 2024(4): 96-100.
- [22] Zhang Tinglin, Sun Bindong. Delimiting the spatial extent of current metropolitan planning in China [J]. Urban Planning Forum, 2023(4): 104-109.
- [23] Zhang Jingxiang, Hu Hangjun. Metropolitan development, planning, and governance innovation under the new development environment [J]. Economic Geography, 2023, 43(1): 17-25.
- [24] Bai Zhili. Theory and practice of broad-area administration in Japan: the development of the Tokyo Capital Region [J]. Japan Studies, 2017(1): 10-26.
- [25] Hu Mingyuan, Gong Pu, Chen Huaijin, et al. Fostering modern metropolitan regions as the key to high-quality city-cluster development during the Fourteenth Five-Year Plan [J]. Administration Reform, 2020(12): 19-29.
- [26] Wu Qian. Spatial planning for foreign capital megacity regions under rescaling [J]. Urban Planning International, 2019, 34(2): 78-85.
- [27] Du Kun, Tian Li. Implementation framework and content of urban strategic planning: lessons from the Greater London implementation plan [J]. Urban Planning International, 2016, 31(4): 90-96.
- [28] Zhang Chun, He Canfei. Metropolitan regions and spatial planning: international experience [J]. Urban Planning International, 2010, 25(4): 85-91.
- [29] Lu Dadao. Theory and Practice of Regional Development in China [M]. Beijing: Science Press, 2006.
- [30] Chen Ming, Shang Jing. Evolution and future trends of regional planning [J]. Urban Development Studies, 2015, 22(12): 70-76.
- [31] Yin Zhi, Shang Yanran, Cui Yin, et al. Theoretical framework and practice of modern metropolitan planning [J]. New Urbanization, 2023(8): 33-39.
- [32] Zhao Min, Cheng Yao. Hierarchical and categorical construction of the national planning system: the logics of zoning and systems [J]. City Planning Review, 2025, 49(3): 4-11.

*Traduction assistée par IA*