

Vers une gouvernance transrégionale : innovations de la planification territoriale spatiale des régions métropolitaines

ZHU Yuyu, ZHANG Shangwu, HUANG Jianzhong

Résumé : Le rôle fondamental de la planification territoriale spatiale dans la gouvernance spatiale transrégionale des régions métropolitaines est indispensable aux stratégies chinoises de développement régional coordonné et de nouvelle urbanisation. Toutefois, son positionnement, ses tâches centrales, sa voie de mise en œuvre et de transmission, ainsi que son rapport à la planification du développement doivent encore être clarifiés. À partir des pratiques dans la région métropolitaine du Grand Shanghai, l'article analyse la valeur et les tâches de la planification territoriale métropolitaine orientée vers la gouvernance transrégionale. Sa valeur se manifeste dans cinq dimensions : base spatiale de la coordination régionale, arrangements institutionnels pour la consultation égale, plans d'action pour la mise en œuvre, fondement légal du contrôle transfrontalier et opportunités communes d'innovation politique. Les tâches clés consistent à souligner la logique administrative et construire des unités de gouvernance multi-échelles, élaborer des stratégies stratifiées autour du rôle directeur de la ville centrale, maintenir une planification bornée centrée sur les enjeux stratégiques transrégionaux, se concentrer sur les zones de frontière et établir un modèle pénétrant de contrôle spatial, et concevoir des mécanismes politiques multi-domaines orientés vers l'exécution.

Mots-clés : gouvernance transrégionale; région métropolitaine; planification territoriale spatiale; innovation de planification; nouvelle planification

Note de financement : Programme national clé de R&D de Chine, « Theories and Methods for Territorial Spatial Optimization and System Regulation » (2022YFC3800800); Fondation nationale des sciences naturelles de Chine, « Identification, Evaluation, and Optimization of Multi-level Network Structures in Metropolitan Areas Based on Spatial Activities » (52178049).

Le développement régional coordonné est un pilier majeur du système stratégique chinois. Les régions métropolitaines y jouent un rôle central dans la nouvelle urbanisation, rôle affirmé par le Plan national de nouvelle urbanisation, le XIVe Plan quinquennal, le rapport du XXe Congrès, la Décision de 2024 du Troisième Plénum et la Conférence centrale sur le travail urbain de 2025. Comme support reliant villes centrales et territoires environnants, elles répondent aux problèmes métropolitains, aux déséquilibres régionaux et aux barrières des économies administratives [1].

De nombreux gouvernements locaux ont renforcé la préparation de plans métropolitains. Pourtant, la fonction et les tâches des plans territoriaux spatiaux métropolitains restent débattues. Selon les Opinions de 2019 de la NDRC, la région métropolitaine est un espace urbanisé dans une agglomération urbaine, centré sur une grande ville à fort rayonnement et organisé autour d'un cercle de navettage d'une heure. Avec l'approbation progressive des plans territoriaux provinciaux, municipaux et de comté et l'établissement du système « trois zones et trois lignes », son statut comme planification transrégionale devient un enjeu central.

Le Règlement technique de 2024 du ministère des Ressources naturelles clarifie les exigences, mais la pratique doit encore préciser ce que doit faire un tel plan. Sa valeur n'est pas de répéter les éléments spatiaux existants, mais de traiter les problèmes de coordination que les plans locaux ne peuvent résoudre seuls. L'article utilise le Grand Shanghai, dans l'intégration du delta du Yangtsé, pour clarifier positionnement, tâches et capacités de gouvernance.

1 Gouvernance transrégionale et planification territoriale spatiale métropolitaine

1.1 Fondements théoriques de la gouvernance régionale et différences sino-occidentales

La théorie de la gouvernance régionale s'est formée dans la seconde moitié du XXe siècle autour du néorégionalisme, de la gouvernance polycentrique et de la gouvernance synergique [3-4]. Les pratiques occidentales ont souvent privilégié coordination de marché, participation large et structures souples, mais elles ont été critiquées pour leurs objectifs ambigus, leur faible efficacité décisionnelle et leurs limites face aux problèmes complexes; Jessop les a analysées à travers la notion d'échec de la gouvernance [5]. Les théories de la gouvernance multiniveaux et du rescaling ont ensuite insisté sur la position et l'initiative du pouvoir public dans la coordination des acteurs [6-10].

En Chine, la gouvernance régionale est profondément inscrite dans un environnement politico-économique marqué par une forte orientation gouvernementale. Elle s'organise par la gouvernance spatiale, l'administration coordonnée et l'action publique par le plan. Avec l'urbanisation rapide, les instruments rigides, comme l'ajustement des frontières et le contrôle obligatoire, ont progressivement été complétés par des outils plus souples de coordination métropolitaine et d'intégration des agglomérations [11-12].

1.2 Évolution du concept métropolitain et valeur de la gouvernance spatiale transrégionale

Les recherches reconnaissent le rôle de rayonnement des villes centrales et relient désormais développement métropolitain, intégration régionale et gouvernance spatiale [13-15]. Le concept a évolué avec les transports et les formes économiques : des structures centre-périphérie inspirées par la théorie des pôles de croissance et des lieux centraux vers les espaces de flux de Castells et les global city-regions de Scott [16-21]. Les réseaux spécialisés de villes-nœuds ont favorisé des structures polycentriques et réticulaires, faisant de la région métropolitaine une unité pertinente pour organiser chaînes industrielles, chaînes d'approvisionnement, innovation et talents [22-25].

1.3 Exigences d'innovation pratique

Depuis 2019, Shanghai a dirigé, avec plus de trente services locaux, la préparation du Plan de coordination territoriale du Grand Shanghai, publié conjointement par Shanghai, Jiangsu et Zhejiang en janvier 2022. Il a établi un mécanisme d'organisation, préparation, reconnaissance et mise en œuvre conjointes, et a pris la Zone de démonstration intégrée verte du delta du Yangtsé comme pilote [28]. En 2024, le Plan territorial spatial de la région métropolitaine de Chengdu (2021-2035) est devenu le premier plan de niveau national approuvé par une province, selon un modèle de préparation unifiée, approbation conjointe et mise en œuvre commune [29]. Nanjing, Hangzhou, Ningbo, Hefei et d'autres villes ont également engagé des travaux.

Ces pratiques partagent un consensus : la planification territoriale métropolitaine combine les attributs de planification spatiale et de gouvernance spatiale. Elle agit comme intermédiaire entre stratégies nationales et développement local. Mais elle fait face à des contraintes : articulation insuffisante avec la planification du développement, position et transmission encore floues, inégalités de pouvoir entre acteurs et insuffisance de garanties juridiques et de mécanismes de partage obligations-bénéfices [26-34].

2 Valeurs fondamentales de la planification territoriale spatiale métropolitaine

Les régions métropolitaines sont des unités de gouvernance importantes pour le développement coordonné et la nouvelle urbanisation. À partir des pratiques de Shanghai, Hangzhou, Ningbo et d'autres, l'article considère

la planification territoriale métropolitaine comme une tâche intégrée du système territorial spatial, dont la valeur dépasse le dessin d'un schéma de coordination.

2.1 Base spatiale de la coordination régionale

Le développement coordonné dépend de l'allocation efficace et de la gestion intégrée des ressources spatiales. Avec l'achèvement progressif des plans territoriaux aux différents niveaux, la Chine dispose d'une carte spatiale intégrée fondée sur les données « trois zones et trois lignes ». Le plan métropolitain offre aux villes membres une plateforme commune d'information, permettant d'intégrer routes, rail, équipements et autres éléments, de construire des données fiables et visualisées, et de déplacer la coopération du consensus stratégique vers l'intégration spatiale et institutionnelle.

2.2 Arrangements institutionnels pour la consultation égale

L'absence de mécanismes réguliers de consultation transadministrative conduit souvent à des négociations ponctuelles, lentes et peu contraignantes. Le plan territorial métropolitain peut organiser la participation des villes centrales, villes membres et départements concernés, consolider un consensus tout en maintenant l'égalité des acteurs et devenir, lors de la mise en œuvre, une plateforme de gestion dotée d'une valeur opérationnelle pour résoudre contradictions structurelles et conflits d'intérêts.

2.3 Plans d'action pour la mise en œuvre

Les plans provinciaux, municipaux et de comté coordonnent principalement l'intérieur de leurs juridictions; la coordination interrégionale reste faible. Les discontinuités de routes, standards et calendriers de construction montrent l'importance d'une action commune. Le plan métropolitain doit coordonner les tracés, les normes et les calendriers, puis intégrer le consensus dans les plans quinquennaux et bases de projets annuelles afin de transformer le schéma en réalisation.

2.4 Fondement légal du contrôle transfrontalier

Les zones frontalières entre provinces et villes concentrent la contradiction entre limites juridictionnelles et mobilité des facteurs. Le plan métropolitain peut préciser les exigences de contrôle spatial, distinguer objets spatiaux et objets de gouvernance, et utiliser des unités administratives complètes comme base de consultation égale. Dans le Grand Shanghai, les unités de coordination orientées vers Shanghai, les sous-unités métropolitaines de Hangzhou, Ningbo et Suzhou-Wuxi-Changzhou, les unités fonctionnelles stratégiques et les unités de coordination transfrontalières forment une armature multi-échelles.

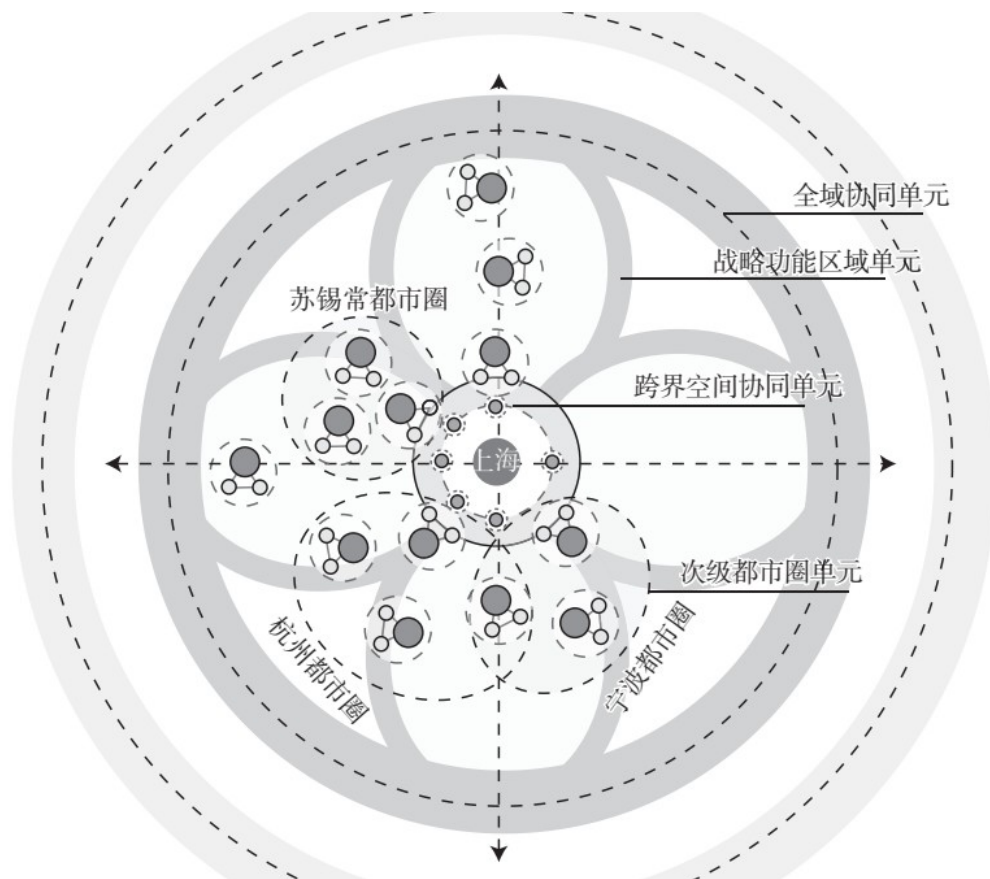


Fig. 1 Schéma des unités de gouvernance spatiale multi-échelles

2.5 Opportunités partagées d'innovation politique

La planification territoriale métropolitaine offre aussi un espace d'innovation institutionnelle. Les villes membres peuvent partager des expériences en restauration territoriale, offre foncière, compensation écologique et zones de coopération, puis formuler des demandes communes de pilotes politiques. Les instruments possibles incluent transfert interrégional de quotas de construction, échange d'indices fonciers, compensation écologique, partage des coûts publics et partage des revenus.

3 Tâches clés de la planification territoriale spatiale métropolitaine

La vitalité de cette planification réside dans son orientation de gouvernance. La préparation doit répondre à des problèmes réels de gouvernance spatiale transrégionale, améliorer l'efficacité de mise en œuvre, se concentrer sur les enjeux stratégiques et développer des arrangements institutionnels ciblés.

3.1 Souligner la logique administrative et construire des unités multi-échelles

La planification doit être compatible avec la structure administrative existante. Les conditions d'une gouvernance efficace sont l'intégrité administrative des unités et l'égalité administrative des acteurs [36]. Dans le Grand Shanghai, les unités de comté à juridiction complète servent de base. Quatre types d'unités sont distingués : unité centrale orientée vers Shanghai, unités métropolitaines secondaires, unités fonctionnelles stratégiques et unités de coordination transfrontalières. Elles composent un cadre en réseau.

3.2 Construire des stratégies stratifiées autour du leadership de la ville centrale

L'objectif majeur est d'amplifier le rayonnement de la ville centrale, mais son intensité varie avec la distance. Dans le Grand Shanghai, trois cercles sont définis : un premier cercle de 30 minutes par rail urbain ou suburbain, pour les fonctions urbaines, services publics et écologie; un deuxième cercle de 60 minutes par interurbain, pour chaînes industrielles, d'innovation et de talents; un troisième cercle de 90 minutes par grande vitesse, pour échanges quotidiens, infrastructures majeures et intégration du delta du Yangtsé.

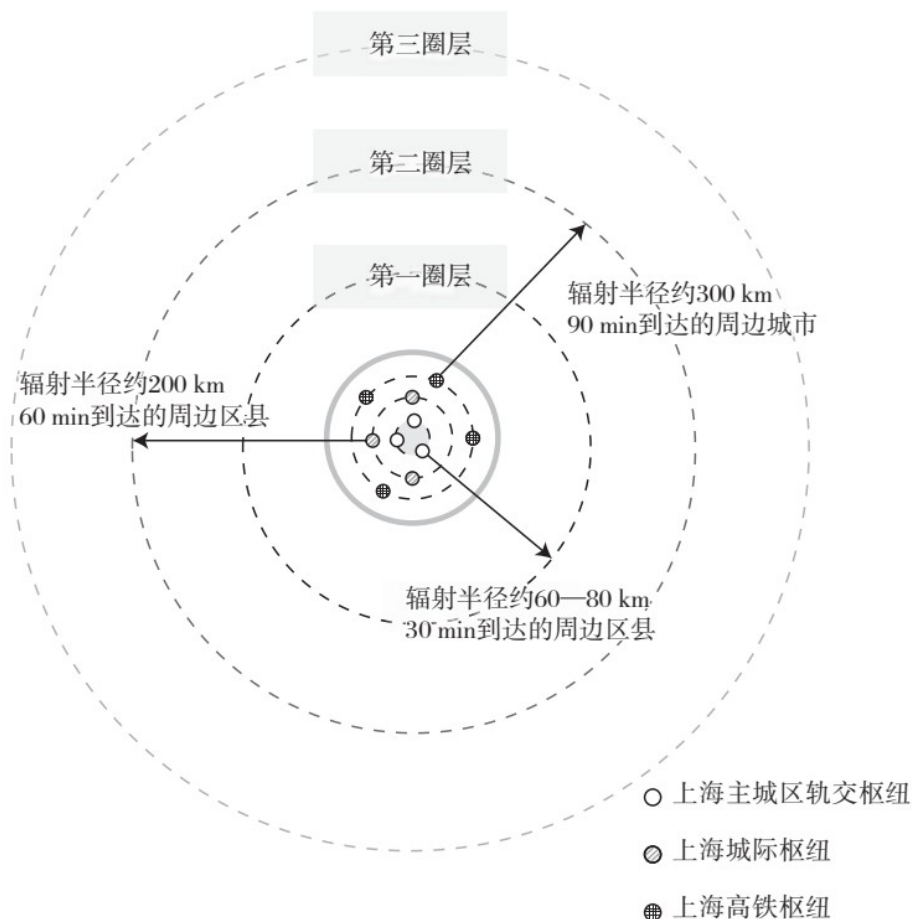


Fig. 2 Schéma du modèle de coordination régionale par cercles

3.3 Maintenir une planification bornée et se concentrer sur les enjeux stratégiques transrégionaux

Comme plan spécial du système territorial spatial, le plan métropolitain doit viser les problèmes que les villes membres affrontent ensemble et les tâches régionales nécessitant une coordination. Il doit éviter l'extension excessive du contenu, privilégier les missions stratégiques de la région, les supports spatiaux des stratégies nationales et les grands équipements et corridors de transport, écologie, énergie et information [40].

3.4 Se concentrer sur les zones de frontière et établir un modèle pénétrant de contrôle spatial

Les zones de contact entre juridictions concentrent les conflits : inadéquation des terrains constructibles, routes interrompues et standards divergents. Le plan métropolitain doit jouer un rôle pénétrant dans les unités de coordination transfrontalière, en approfondissant les exigences jusqu'aux structures, règles et orientations de mise en œuvre. Dans le Grand Shanghai, cela concerne corridors écologiques, interconnexion d'infrastructures, équipements publics, hubs de transport et interfaces paysagères.

3.5 Concevoir des mécanismes politiques multi-domaines orientés vers la mise en œuvre

La mise en œuvre exige un système de transmission fondé sur la logique administrative, la coordination de grandes actions spatiales, la connexion des standards et l’innovation politique. Les gouvernements des villes membres restent les sujets d’exécution; le plan doit donc traduire les exigences régionales en contraintes et orientations propres à chaque ville, les intégrer aux plans quinquennaux et renforcer les mécanismes provinciaux et métropolitains.

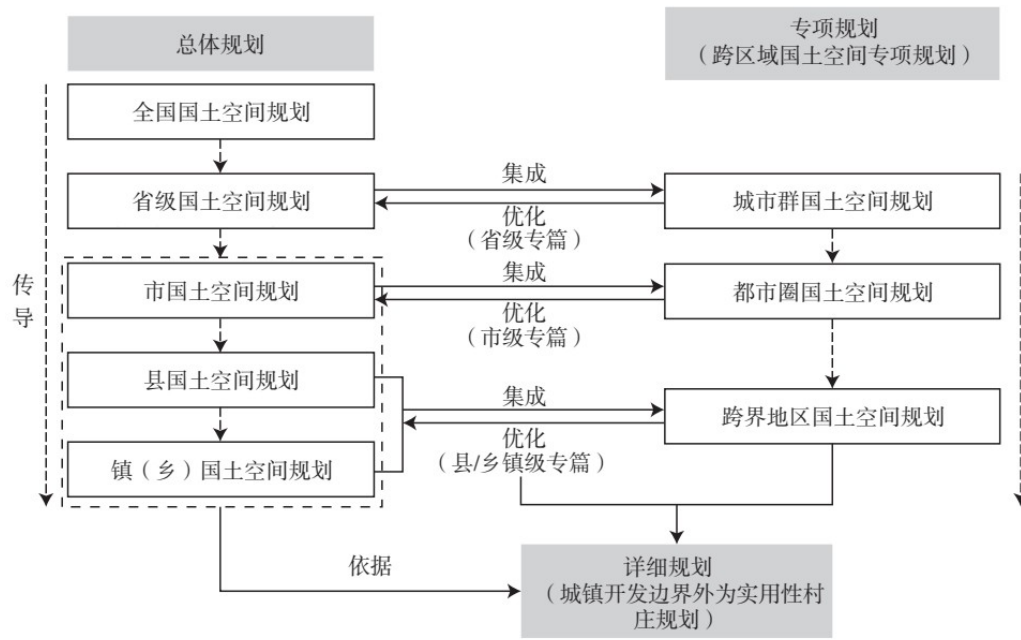


Fig. 3 Schéma du système de transmission multiple

4 Conclusions et perspectives

La gouvernance spatiale transrégionale est une question majeure pour la nouvelle urbanisation et le développement coordonné en Chine. À partir du Grand Shanghai, l’article souligne quatre directions : renforcer l’attribut de gouvernance de la planification spatiale; avancer le principe de planification bornée; explorer un modèle pénétrant et précis pour les zones transfrontalières; établir un mécanisme de transmission pour les plans spéciaux régionaux.

Des recherches et innovations institutionnelles restent nécessaires. Premièrement, l’intégration dans le système de planification doit préciser les relations avec les plans de développement économique et social et la force contraignante vis-à-vis des plans territoriaux provinciaux, municipaux et de comté. Deuxièmement, les mécanismes de partage fiscal, compensation écologique et partage des coûts restent incomplets. Troisièmement, l’évaluation doit dépasser la construction de projets pour mesurer optimisation structurelle, efficacité des flux, égalité des services et résultats de gouvernance, en lien avec l’examen régulier de la planification territoriale.

Références

[1] Tang Zilai, Du Jian, Wang Kai, et al. High-quality integration in the Yangtze River Delta: what can planning do? Academic conversation [J]. Urban Planning Forum, 2024(2): 1-11.
[2] Cui Gonghao, Fan Jie, Wang Kai, et al. New planning trends, methods, and mechanisms for coordinated regional development: academic conversation [J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 1-11.
[3] Savitch H V, Vogel R K. Paths to new regionalism [J]. State and Local Government Review, 2000, 32(3): 158-168.

- [4] Scott A J. Global City-Regions [M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [5] Jessop B. The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development [J]. International Social Science Journal (Chinese edition), 1999(1): 31-48.
- [6] Marks G. Structural policy and multilevel governance in the EC [J]. The State of the European Community, 1993(2): 391-410.
- [7] Hooghe L, Marks G. Multi-level Governance and European Integration [M]. Rowman and Littlefield Publishers, 2001: 1-3.
- [8] Brenner N. Urban governance and the production of new state spaces in Western Europe, 1960-2000 [J]. Review of International Political Economy, 2004, 11(3): 447-488.
- [9] MacLeod G, Jones M. Territorial, scalar, networked, connected: in what sense a regional world? [J]. Regional Studies, 2007, 41(9): 1177-1191.
- [10] Jin Jie, Li Huanqing, Ma Lihuai, et al. Urban region governance system construction based on rescaling and multi-level governance: the Nanjing metropolitan region [J]. Resources Science, 2025, 47(2): 238-253.
- [11] Shi Nan, Wei Hang. The semantic evolution and contemporary mission of urban planning [J]. Urban Planning Forum, 2024(5): 18-28.
- [12] Zhang Jingxiang. Space-governance innovation supports the high-quality transformation of territorial spatial governance [J]. People's Forum Academic Frontiers, 2025(11): 1-10.
- [13] Zhang Jingxiang, Hu Hangjun. Urban-region development, planning, and governance innovation under the new development environment [J]. Economic Geography, 2023(1): 17-25.
- [14] Sun Shiwen. Research on spatial governance in regional integration [J]. Spatial Governance, 2023(2): 18-33.
- [15] Shi Xiaodong, Wang Kai, Zhang Shangwu, et al. Promoting modernization in China: transcript of a written conversation on territorial spatial governance innovation in the Fifteenth Five-Year Plan [J]. Beijing Planning Review, 2025(1): 72-81.
- [16] Friedmann J. Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela [M]. Cambridge: MIT Press, 1966.
- [17] Zhou Yixing. Chinese metropolitan areas and metropolitan-linked regions [J]. City Planning Review, 1995(3): 12-16.
- [18] Castells M. The Rise of the Network Society [M]. Oxford: Blackwell, 1996.
- [19] Scott A J. Global City-Regions: Trends, Theory, and Policy [M]. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- [20] Xie Shouhong, Ning Yue-min. Development of metropolitan areas and urban regions in China [J]. Urban Planning, 2005(1): 11-15.
- [21] Zhang Jingxiang, Yin Jie, He Jianyi. Development and Planning of Urban Agglomerations in the Era of Globalization [M]. Beijing: China Architecture and Building Press, 2008.
- [22] Wang Zhengwei. Innovative Space: Enterprise Clusters and Regional Development [M]. Revised edition. Beijing: Peking University Press, 2022.
- [23] Shen Mingrui, Wang Zining, Cui Gonghao. Metropolitan regions in China: theoretical exchanges and planning practice [J]. Urban Planning Forum, 2023(2): 57-66.
- [24] Ma Xuan, Zhang Zhenyu. Reflections and implications of compiling the territorial spatial plan for the Greater Guangfo Metropolitan Region [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(2): 41-48.
- [25] Zhang Shangwu. Chinese modernization and urban-rural spatial governance planning [J]. Urban Planning International, 2023(5): 80-83.
- [26] Zhang Jingxiang, Zhang Jianshan. Metropolitan region planning is an innovation in governance models and a process of seeking common action [EB/OL]. (2021-06-15) [2024-12-19]. https://mp.weixin.qq.com/s/CV1Lm987T_7QADkGHGXrhW.
- [27] Zhang Yijing, Zhao Min. Spatial organization, development performance, and governance models of metropolitan regions [M]. Shanghai: Tongji University Press, 2025.
- [28] Xiong Jian, Fan Yu, et al. Exploration of planning innovation for spatial coordination in the Greater Shanghai Metropolitan Region under the background of regional coordination and spatial governance [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(2): 76-82.
- [29] Yin Hong. Reflections and practice in preparing and implementing metropolitan territorial spatial planning: the Chengdu metropolitan region [C/OL] // China Urban Planning Annual Conference Proceedings, 2023 [2024-12-19]. <https://example-url.com>.
- [30] The Yangtze River Delta has moved from '1+8' to '1+13', renewing the understanding of Shanghai metropolitan region [EB/OL]. (2024-12-10) [2025-08-24]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_29604251.
- [31] Wu Zhiqiang, Guo Renzhong, Zhang Bing, et al. Written conversation on systematic territorial spatial planning construction [J]. Urban Planning Forum, 2024(5): 1-11.
- [32] Zhu Dajian. Professor's interview: Shanghai metropolitan region and spatial-governance innovation [EB/OL]. (2022-04-12) [2024-12-19]. <https://example-url.com>.
- [33] Zhang Yishuai, Huang Jianzhong, Wang Jiaqi, et al. Construction-thinking research on 'rescaling' and 'metropolitan spatial download' in metropolitan governance [J]. Planners, 2023, 39(4): 19-27.
- [34] Zhang Lei. Institutional logic and implications of metropolitan spatial-structure evolution: the Tokyo metropolitan region as an example [J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 74-81.
- [35] Ma Xuan, Lin Changhui, Chen Yang, et al. Reflections on technical frameworks for territorial spatial planning under regional and scale perspectives: based on Shanghai metropolitan planning practice [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(2): 83-89.
- [36] Lu Qingqiang, Long Yingquan, Ou Yangpeng, et al. Key tasks and planning concepts for effective cross-regional spatial governance in the Chinese context [J]. City Planning Review, 2024, 48(2): 12-19.
- [37] Liberation Daily. The head of the Jiashan team said that more people joined and that, before Shanghai-Suzhou-Zhejiang integration, they should learn from Shanghai and rely on Shanghai: a special report on the overall plan for the Greater Shanghai Metropolitan Region [EB/OL]. (2024-12-25) [2025-08-24]. <https://www.jfdaily.com/sgh/detail?id=1484980>.
- [38] Yuan Yuan, Zhang Zhen, Xin Zhuoran, et al. Urban-region optimization strategies under the new round of Wuhan metropolitan planning: from industry to people [J]. Urban Planning Forum, 2024(1): 63-73.
- [39] Hu Gangmeng, He Yang, Huang Jianzhong, et al. Framework and strategies for territorial spatial and integrated-transportation collaborative planning in metropolitan regions [J]. Planners, 2023, 39(11): 27-33.

[40] Zhang Shangwu, Wang Xin. Strategic reflections on planning and construction of cross-regional major infrastructure from the perspective of metropolitan-region integration [J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 38-44.

[41] Zhang Shangwu. Technical system for territorial spatial planning preparation: top-level structure and key breakthroughs [J]. Urban Planning Forum, 2022(5): 45-50.

Traduction assistée par IA