

Réflexions sur la logique de pilotage et de contrôle de l'urbanisme du point de vue de l'action administrative — Avec une discussion sur les contenus obligatoires et le contrôle rigide

ZHAO Guangying, LIU Shujuan

Résumé : Les débats sur les contenus obligatoires, les contenus incitatifs, ainsi que sur la distinction entre contrôle rigide et contrôle flexible persistent depuis longtemps dans le domaine de l'urbanisme. Pour améliorer le système de planification spatiale territoriale, il est essentiel d'explorer un mode de gestion intégrant rigidité et flexibilité à travers des mesures obligatoires et incitatives. En recourant à l'analyse logique du point de vue de l'action administrative, cette étude examine le contexte, la logique administrative et la conception institutionnelle des contenus obligatoires et du système de contrôle rigide. L'étude conclut que les contenus obligatoires et les exigences de contrôle rigide reflètent la logique de contrainte des seuils spatiaux et de protection de l'intérêt public, tandis que l'incitatif et l'orientation flexible relèvent de la logique de pilotage stratégique et d'orientation structurelle. Dans une perspective de gouvernance de haut niveau, l'action administrative en matière d'urbanisme doit accentuer la rigidité de sa dimension externe, la flexibilité de sa dimension interne et la systématique de sa dimension intégrale. Dans le cadre théorique « système-technologie », une conception institutionnelle étagée de « forte flexibilité structurelle — faible flexibilité réglementaire — forte flexibilité contingente » peut être adoptée. Les contenus obligatoires et les contrôles rigides permettent de distinguer les éléments de planification par des indicateurs contraignants, des limites obligatoires et des exigences de contrôle rigide, tandis que les contenus incitatifs et les orientations flexibles se distinguent par des indicateurs prévisionnels, des relations structurelles et des exigences d'orientation adaptable.

Mots-clés : action administrative ; obligatoire ; rigidité ; incitatif ; flexibilité

Les « Plusieurs opinions sur l'établissement du système de planification spatiale territoriale et la supervision de sa mise en œuvre » (ci-après dénommés « Plusieurs opinions ») de 2019 ont mis en place le système de planification spatiale territoriale et réglementé les « contenus obligatoires », les « indicateurs contraignants », le « contrôle rigide », le « pilotage stratégique » et les « exigences directrices », renforçant l'intégration horizontale des compétences et la gouvernance coordonnée verticale. En réalité, les débats dans le domaine de l'urbanisme sur les contenus obligatoires et incitatifs, ainsi que sur le contrôle rigide et flexible, persistent depuis longtemps [1-2]. Les discussions sur les contenus obligatoires et le contrôle rigide soulèvent inévitablement de nombreuses interrogations : les contenus autres que les « obligatoires » nécessitent-ils un contrôle rigide ? Comment les contenus incitatifs peuvent-ils servir de fondement à l'action administrative ? Quels sont les liens intrinsèques entre obligatoire et rigide, entre incitatif et flexible ? Répondre à ces questions nécessite d'examiner le contexte, la logique administrative et la conception institutionnelle des contenus obligatoires et du système de contrôle rigide. Par conséquent, une analyse logique de ces concepts complexes et une définition précise de leurs connotations et de leur logique

de contrôle constituent une exigence objective pour perfectionner le système de planification spatiale territoriale, ainsi qu'une nécessité pressante alors que les plans directeurs des principales villes sont désormais achevés et que la compilation des plans détaillés est largement engagée.

Le terme « obligatoire » (mandatory) est défini dans le Cihai comme « contraindre, forcer l'exécution » ; les concepts associés incluent compulsory et rigidity. Mandatory souligne le caractère contraignant des lois, règlements et politiques, avec une tonalité plus formelle ; compulsory met l'accent sur le caractère obligatoire des activités comportementales — tous deux correspondent à « incitatif » (inductive) ; tandis que rigidity, souvent traduit par « rigide », souligne l'autorité et la fixité des indicateurs et contenus de planification [3], correspondant à « flexibilité » (flexibility). Dans le domaine de la conception urbanistique, on utilise couramment « contenus obligatoires » et « contenus directifs » pour distinguer l'importance des éléments de planification, et « rigide » et « flexible » pour différencier les mesures de contrôle [4-5]. En économie, « obligatoire » et « incitatif » sont employés pour décrire les mutations institutionnelles [6-7] ; en administration publique, les modes d'exécution des politiques distinguent également obligatoire et incitatif [8].

Dans les « Plusieurs opinions », les contenus de planification utilisent les expressions « contenus obligatoires » et « indicateurs contraignants », tandis que les points de contrôle emploient « exigences de contrôle rigide » et « exigences directrices ». Du point de vue de l'efficacité de l'élaboration et de l'approbation administrative, les contenus de seuil et conclusifs devraient être obligatoires. En tant que « fondement de base pour toutes les activités de développement, de protection et de construction », les contenus de planification doivent être définis, précis et pouvoir servir de « base » au contrôle rigide dans la gestion urbanistique. Cependant, dans un environnement de économie de marché ouverte, l'avenir est incertain [9] ; en tant que « guide du développement spatial national et plan spatial du développement durable » et « dispositions dans l'espace et le temps », les contenus de planification impliquent inévitablement des éléments non obligatoires incertains, qui doivent être mis en œuvre par des « exigences directrices ». En tant que « déploiement global, dispositions spécifiques et gestion de mise en œuvre du développement socio-économique, de l'utilisation des terres, de l'organisation spatiale et des diverses constructions urbaines et rurales sur une période donnée », la planification est proactive ; les contenus non obligatoires constituent également une composante essentielle de la concrétisation des intentions planificatrices, possédant ainsi un caractère incitatif. En conséquence, du point de vue de la mise en œuvre, de la supervision et de l'inspection, le degré de rigueur du contrôle doit également être différencié, afin d'unifier contrôle rigide et contrôle flexible. La planification doit « préciser les indicateurs contraignants et les exigences de contrôle rigide » lors de son élaboration, tout en proposant des « exigences directrices », pour jouer son rôle de « pilotage stratégique et de contrôle rigide ». Les contenus de contrôle rigide doivent être contraignants et exécutés sans condition ; les contenus de contrôle flexible peuvent être conditionnels et directifs.

Cette étude vise à explorer les contenus au niveau de l'édification institutionnelle de la planification du point de vue de l'action administrative. Ainsi, du point de vue ontologique de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la supervision, les contenus de planification sont distingués en contenus obligatoires et contenus incitatifs. Du point de vue linguistique des contenus de planification dans le cadre de l'action administrative, les mesures de contrôle

rigide et flexible dans la gestion et la mise en œuvre sont différenciées. Les contenus nécessitant un contrôle rigide parmi les contenus obligatoires comprennent principalement les indicateurs contraignants des plans directeurs, les lignes de contrôle de seuil, ainsi que dans les plans détaillés : la destination des parcelles, la densité bâtie, la hauteur, le coefficient d'occupation des sols, le taux d'espaces verts, les équipements d'infrastructure et de services publics ; tandis que les exigences d'organisation structurelle des plans directeurs, les schémas de protection écologique, les exigences d'implantation des éléments de seuil et les accords discrétionnaires sur les indicateurs de parcelles dans les plans détaillés, bien que relevant des contenus obligatoires, sont principalement non quantifiables ou directement inapplicables, remplissant ainsi les conditions d'un contrôle flexible. Parmi les contenus incitatifs, de nombreuses questions nécessitent encore un contrôle rigide pour leur mise en œuvre ; tandis que des contenus tels que la nature urbaine et les objectifs de développement, les stratégies de développement et de protection, les indicateurs recommandés, les objectifs de restauration territoriale, les zones clés de renouvellement urbain et leurs mécanismes, les exigences de revitalisation rurale, les plans d'action récents et les orientations dans les plans directeurs sont généralement incitatifs et nécessitent des exigences de contrôle flexible pour leur orientation. Voir la figure 1.

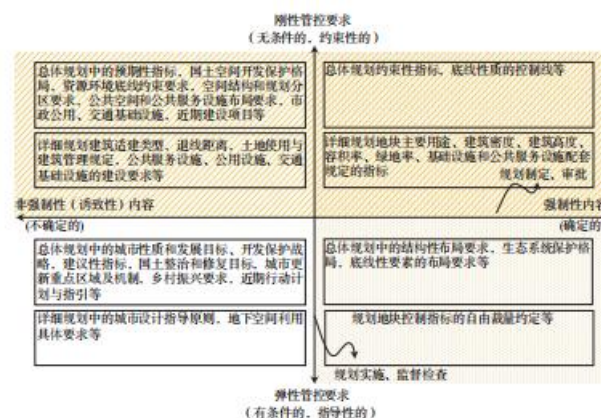


Figure 1 Relation logique entre caractère obligatoire, incitatif, rigidité et flexibilité de la planification

1 Éléments obligatoires et rigides dans le développement de la planification

1.1 Origines des contenus obligatoires et du contrôle rigide en planification

Après la fondation de la Chine nouvelle, la Chine a établi un système de planification de type « plan directeur » en s'inspirant de l'expérience soviétique, qui s'est progressivement développé en un système de planification multidimensionnel intégrant pilotage stratégique, coordination par le plan directeur, approfondissement spécialisé, mise en œuvre par le plan détaillé et mise en œuvre par le plan récent, formant une « planification globale » couvrant la construction urbaine et rurale, l'économie, la société, les services publics, l'écologie et d'autres dimensions. Face à la complexification des contradictions de gouvernance spatiale urbaine, les contenus de planification sont devenus de plus en plus volumineux. Pour des raisons d'efficacité administrative, il est devenu nécessaire de différencier les contenus de contrôle afin d'assurer la transmission et la mise en œuvre des seuils et des intentions centrales. Simultanément, pour éviter les « désordres » tels que l'expansion aveugle des villes, les modifications arbitraires des plans et les interprétations erronées lors de l'urbanisation rapide, et pour normaliser l'ordre d'élaboration, de mise en œuvre, de

supervision et d'inspection, la « Notification du Conseil d'État sur le renforcement de la supervision de l'urbanisme » de 2002 a proposé pour la première fois le concept et les exigences de « contenus obligatoires », suivi par l'élaboration par le département compétent des « Dispositions provisoires sur les contenus obligatoires de l'urbanisme » (ci-après « Dispositions provisoires »), exigeant explicitement que les contenus « relatifs au développement régional coordonné, à l'utilisation des ressources, à la protection de l'environnement, à la gestion des sites panoramiques, à la protection du patrimoine naturel et culturel, à l'intérêt public et à la sécurité publique » doivent être « précisément indiqués sur les plans », « formulés de manière claire et normative dans les textes de planification avec les mesures de gestion correspondantes » et « servir de base fondamentale pour la supervision et l'inspection de la mise en œuvre de la planification ». La même année, le « Règlement sur la cession des droits d'utilisation des terres domaniales par appel d'offres, enchères et affichage » a également fourni une issue institutionnelle pour l'établissement de contenus obligatoires. Dans les textes juridiques et réglementaires ultérieurs tels que les « Mesures pour l'élaboration de l'urbanisme » (2006) et la « Loi sur l'urbanisme rural » (2007), le concept de « contenus obligatoires » a été maintenu et la conception institutionnelle du « contrôle rigide » renforcée. Après la mise en œuvre des « Dispositions provisoires », le Hubei, Suzhou, Hangzhou et d'autres régions ont successivement publié des documents normatifs correspondants, étendant les exigences de contenus obligatoires à des degrés divers. Par la suite, dans les processus d'élaboration des plans directeurs et détaillés à l'échelle nationale, la définition des contenus obligatoires est devenue un axe central de l'élaboration et de l'approbation, servant de mesure principale pour renforcer le contrôle rigide (figure 2).

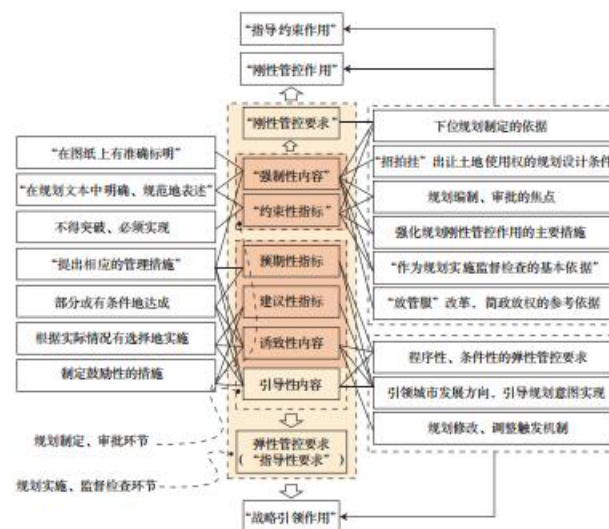


Figure 2 Mécanisme d'action actuel des contenus obligatoires et directifs de la planification, contrôle rigide et flexible

Note : Les contenus et exigences entre guillemets sont mentionnés dans les « Plusieurs opinions »

Par ailleurs, le système de superviseurs de planification exploré par l'ancien Ministère de la Construction en 2003, le système national de supervision foncière établi par la « Décision du Conseil d'État sur l'approfondissement de la réforme et la gestion stricte des terres » de 2004, les exigences de rationalisation des fonctions gouvernementales et de clarification des compétences proposées lors de la troisième session plénière du 18^e Comité

central du PCC, et le « Plan national de nouvelle urbanisation (2014-2020) » ont tous réglementé à des degrés divers la relation entre contenus obligatoires et supervision de la planification, renforçant les contenus obligatoires. Avec la réforme de « décentralisation, régulation et service » de 2015 accélérant la décentralisation, les « contenus obligatoires » ont reçu une attention sans précédent. Ainsi, l'accent mis par les « Plusieurs opinions » de 2019 sur les « contenus obligatoires », « indicateurs contraignants », « contrôle rigide », « pilotage stratégique » et « exigences directrices » représente à la fois l'héritage de l'expérience de gouvernance des « contenus obligatoires » et l'intégration des concepts connexes, au service du perfectionnement du système de planification spatiale territoriale. Par la suite, le « Guide de compilation des plans directeurs de planification spatiale territoriale municipale (essai) » du Ministère des Ressources naturelles de 2020 a réaffirmé les exigences de compilation des « contenus obligatoires » et des « indicateurs contraignants ».

1.2 Problèmes existants

Malgré une longue exploration ayant abouti à un mode de gestion avec les contenus « obligatoires » comme corps principal, les contenus « incitatifs » comme complément, et une combinaison de rigidité et de flexibilité, la puissante inertie de la « planification » continue de limiter la capacité de la planification à faire face à l'incertitude du marché [10]. Un contrôle rigide insuffisant des « contenus obligatoires » entraîne la perte des seuils de contrôle ; la défaillance de l'« incitatif » se traduit par une faible faisabilité de la planification et des objectifs et positionnements imprécis [11] ; une « flexibilité » excessive affaiblit la crédibilité de la planification [12]. Les problèmes liés aux contenus obligatoires et aux exigences de contrôle rigide incluent principalement une transmission insuffisante du système de contrôle [13-14], une perte de contrôle de l'ordre des constructions due à des indicateurs rigides et des coordonnées flexibles [15], ainsi qu'une trop grande quantité et un niveau de détail excessif rendant difficile l'examen et la supervision [16-17], affectant sérieusement la scientificité et le sérieux de la planification et entravant le perfectionnement du système de planification spatiale territoriale [3].

2 L'expérience de la planification dans les pays occidentaux

Le système de gouvernance urbanistique du Royaume-Uni, combinant planification et autorisation administrative, se caractérise par un contrôle discrétionnaire, où les fonctions d'utilisation des sols et les exigences de contrôle définies par la planification servent principalement de documents incitatifs sans caractéristiques de contrôle rigide [18]. La planification nécessite des négociations, l'examen et le vote du comité de planification de district pour influencer le permis d'urbanisme (planning permission). La transmission des contenus relatifs à l'intérêt public est principalement assurée par les mécanismes de recours (planning appealing), l'inspecteur de planification (planning inspector) et le système de planificateurs communautaires [19-20]. Quant au cadre national de politique de planification (national planning policy frameworks), en tant que directive obligatoire, il doit nevertheless passer par un examen rigide via l'inspection de planification (planning inspectorate) et le plan de quartier (neighbourhood plan) pour entrer en vigueur [21-22]. De manière similaire, les décisions d'urbanisme aux Pays-Bas ne reposent pas sur une transmission descendante du pouvoir, mais sur un « État consensuel » (consensus state) décentralisé et négocié [23]. Les plans d'utilisation des sols au niveau communal ont des exigences de contrôle rigide, tandis que la mise en œuvre des plans nationaux et provinciaux dépend des investissements

économiques ou des infrastructures régionales, la transmission verticale des contenus reposant davantage sur le système de supervision [24-25]. En matière de permis environnemental toutefois, on observe des caractéristiques de mise en œuvre rigide [26-27].

Le système de zonage (zoning) américain est représentatif en matière de contrôle rigide [28-29], avec des directives de contrôle de la morphologie spatiale et des procédures de modification reflétant toutes deux le contrôle rigide, tout en offrant de nombreux outils de gestion adaptatifs [30-31]. Les caractéristiques du zonage se manifestent par la certitude des exigences de contrôle et la flexibilité des procédures d'ajustement et d'approfondissement dans des cas particuliers [32]. La mise en œuvre du design urbain présente également une égale importance accordée à la rigidité et à la flexibilité [33]. Au Japon, le plan de zone (district planning) définit en détail l'utilisation des terres, la construction de petits équipements publics, le développement immobilier, la planification des espaces verts, avec des exigences obligatoires claires, la rigidité reposant sur le soutien du système juridique [34-35]. La Loi sur l'ordre du territoire (Raumordnungsrecht) allemande régit la gestion spatiale locale par des textes et documents graphiques, les objectifs d'aménagement du territoire (Ziel) ayant un caractère de contrôle rigide, tandis que les principes (Grundsatz) sont principalement flexibles [36-37]. Le plan de zone suédois (area planning) peut servir de base aux demandes de permis de construire et se substituer au plan détaillé [38-39], tandis que le règlement de zone (area regulations) couvre principalement les zones non couvertes par le plan détaillé, tous deux ayant un effet contraignant rigide sur le permis d'urbanisme [40].

En résumé, des pays comme le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont généralement renforcé la décentralisation et l'autonomie locale, la rigidité de la planification s'exprimant principalement à travers les cadres politiques, les réglementations connexes et les systèmes de supervision ; tandis que des pays comme les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne et la Suède simplifient les hiérarchies de planification, inscrivant les exigences stratégiques et structurelles de niveau macro dans des niveaux de planification spécifiques pour refléter la rigidité des permis d'urbanisme. En raison des différences de systèmes de gouvernance nationale, les contenus obligatoires et les exigences de contrôle rigide de chaque pays sont combinés aux besoins de leur système administratif pour élaborer des voies de mise en œuvre différenciées. Concernant la phase actuelle où les systèmes de compilation, d'approbation, de mise en œuvre, de supervision, de politique réglementaire et de normes techniques de la planification spatiale territoriale de la Chine sont initialement établis et où le système de développement et de protection spatiale territoriale est en formation, une étude approfondie de la logique administrative des contenus obligatoires et du contrôle rigide permet d'assimiler dialectiquement l'expérience de gouvernance occidentale et de formuler des propositions raisonnables pour le perfectionnement du système de planification.

3 Logique de l'action administrative dans les contenus et les exigences de contrôle de la planification

L'action administrative de planification désigne l'exercice du pouvoir administratif par les départements compétents de planification, prenant des décisions unilatérales concernant les droits et obligations de citoyens, personnes morales et autres organisations spécifiques, incluant principalement les mesures administratives coercitives, les récompenses administratives, l'arbitrage administratif, les contrats administratifs, la

réparation des dommages administratifs, les directives administratives, l'expropriation administrative, les permis administratifs, la confirmation et certification administratives, et les sanctions disciplinaires administratives. Les contenus obligatoires et les exigences de contrôle rigide reflètent les exigences de sujet, d'objet et d'orientation de l'action administrative. Le sujet découle de l'autorisation ou de la confirmation des départements compétents par les organes de pouvoir et les lois et règlements ; les objets incluent les comportements ou les éléments de planification ; les contenus obligatoires s'adressent aux sujets et objets dotés d'une initiative subjective nécessitant la coercition administrative pour réglementer les contraintes de planification. Par conséquent, la planification doit définir la relation logique entre contenus obligatoires et exigences de contrôle rigide. Les éléments reflètent l'ontologie — les espaces verts, les terres cultivées, les zones de protection des sources, les lignes rouges écologiques, les éléments d'intérêt public existent objectivement, avec des exigences de protection et de développement de divers degrés sous l'orientation des valeurs, possédant ainsi des exigences d'activités de protection, d'utilisation ou d'élimination ; les contenus, fondés sur le pouvoir administratif et le langage comportemental, reflètent les exigences de développement, de protection et de construction des éléments, constituant le corps du contrat administratif. La détermination des contenus obligatoires et des exigences de contrôle rigide doit se concentrer sur les éléments ayant un impact significatif sur le développement urbain, qui ne peuvent atteindre un développement sain et durable en s'appuyant uniquement sur les forces du marché, et qui possèdent des attributs spatiaux, en se fondant sur les bases juridiques et les normes de comportement administratif.

3.1 Fondements génératifs des exigences différenciées de pilotage et de contrôle

D'après les origines de l'urbanisme moderne, la planification découle d'une politique publique de construction urbaine fondée sur les besoins d'intérêt public, répondant aux problèmes d'assainissement, de logement et autres engendrés par le développement auto-organisé des villes sous l'impulsion du marché depuis la Révolution industrielle, reflétant le gène de contrôle « rigide » des contraintes de seuil. Dans un environnement d'économie de marché, la planification se manifeste comme une régulation et une orientation macro du développement socio-économique ; ainsi, les contenus de planification se présentent souvent comme l'unité de la liste négative « obligatoire » et de la liste positive « incitative ».

Concernant la Chine, face à des contenus de planification de plus en plus complexes et volumineux, une délimitation imprécise entre contenus et compétences, des contraintes rigides insuffisantes et des réponses flexibles inadéquates, le Ministère du Logement et du Développement urbain-rural a convoqué en 2016 un symposium national sur la réforme de l'urbanisme, proposant la séparation de l'élaboration et de l'approbation des plans directeurs pour améliorer l'efficacité de l'approbation [15]. L'année suivante, les « Mesures de gestion de l'élaboration et de l'approbation des plans directeurs urbains (projet pour consultation) » ont été publiées, étendant de manière appropriée les contenus obligatoires des plans directeurs avec l'ajout des limites de développement urbain, des indicateurs contraignants, des lignes rouges de protection écologique et des exigences de gestion des zones d'isolation écologique. Par la suite, les réformes sur la « séparation élaboration-approbation » et la « gestion hiérarchisée » ont été largement mises en pratique, se concentrant essentiellement sur l'établissement hiérarchique des compétences et des contenus obligatoires [17, 41].

Parallèlement, la planification de l'utilisation des terres a également progressivement exploré un système de contrôle à indicateurs rigides et organisation spatiale flexible, où les contenus obligatoires tels que la superficie des nouvelles terres de construction, la superficie totale des terres de construction, les terres agricoles permanentes de base, la conservation des terres cultivées et les programmes de consolidation, de réhabilitation et de développement foncier ont souvent été modifiés à divers degrés [42]. Les plans de développement économique et social sont élaborés sur des cycles de cinq ans avec des plans annuels de mise en œuvre. Avant le « Sixième Plan quinquennal », la planification directive dominait ; elle est progressivement devenue prévisionnelle, se transformant actuellement en un plan de développement combinant éléments prévisionnels et contraignants [43], reflétant principalement les objectifs de développement et les intentions de contrôle à travers des indicateurs contraignants, nécessitant une évaluation et un retour d'information continus par le biais de plans annuels avec une forte garantie de mise en œuvre, bien que les indicateurs prévisionnels soient principalement considérés comme des facteurs auxiliaires [44]. Le domaine de la planification environnementale a également formulé des contenus de contrôle rigide similaires, tels que les « trois lignes et une liste » et les normes de qualité de l'environnement pour l'eau, l'atmosphère, les sols et les milieux biologiques dans la zonage des fonctions environnementales, les résultats d'évaluation d'impact environnemental présentant des caractéristiques de contrôle rigide à « veto unique » [2].

Ainsi, qu'il s'agisse des « contenus obligatoires », des contrôles « rigides » ou « flexibles », ou des indicateurs « contraignants » ou « prévisionnels », l'essentiel réside dans la mise en œuvre des intentions de planification par des moyens de contrôle différenciés, tout en réservant une marge pour faire face à l'« incertitude » du marché. La conception institutionnelle dans le domaine de la planification suit elle-même les caractéristiques « incitatives » et « obligatoires » du changement institutionnel, constituant essentiellement un modèle de conception institutionnelle « dirigé par l'offre » gouvernemental [45].

3.2 Logique de gouvernance spatiale de l'action administrative de planification

Les contenus obligatoires et les exigences de contrôle rigide constituent les bases principales de l'action administrative de planification, tandis que les contenus incitatifs et les exigences de contrôle flexible agissent principalement par le biais des contrats administratifs, des directives administratives et d'autres canaux. Il est donc nécessaire de passer de l'architecture unidirectionnelle « technologie-administration » à une reconnaissance de la planification en tant que « contrat social » conjointement façonné par le gouvernement, le marché et le public, reflétant le comportement contractuel administratif. La relation entre contrôle rigide et « efficacité de gestion » doit être traitée avec discernement, intégrant progressivement les intentions « tactiques » et « stratégiques » dans des mesures de contrôle concrètes.

La logique de gouvernance spatiale sous l'orientation d'une gouvernance de haut niveau doit considérer les dimensions spatiales externe, interne et intégrale de l'action administrative [46]. Parmi celles-ci : l'administration conforme au droit, maintenant la primauté de la pensée juridique, constitue la dimension externe de l'action administrative ; la pensée juridique formelle comme dominante, complétée par la pensée juridique substantielle comme supplément nécessaire, constitue la dimension interne ; l'adhésion à la légalité comme seuil minimal, soulignant la justice comportementale, la légitimité procédurale et l'opérabilité, constitue la dimension intégrale. La gouvernance spatiale doit

accentuer la rigidité de la dimension externe, la flexibilité de la dimension interne et la systématique de la dimension intégrale. Dans le processus d'élaboration, de mise en œuvre, de supervision et d'inspection de la planification, la rigidité de la dimension externe vise à transformer la pensée centrée sur la gouvernance technique, en accentuant la pensée juridique et institutionnelle, pour former un système administratif de planification centré sur l'édification institutionnelle. La flexibilité de la dimension interne vise à former un cadre de pensée privilégiant la forme institutionnelle complétée par la substance institutionnelle, en se fondant sur les caractéristiques de l'action administrative, en créant une orientation de valeur où la pensée institutionnelle accorde la priorité à la conformité générale, à la conformité formelle et à la conformité procédurale. La systématique de la dimension intégrale vise à établir un système de contrainte intégral fondé sur la gouvernance institutionnelle, ciblant la substance institutionnelle, avec la forme institutionnelle comme garantie.

3.3 Logique de contrôle de l'action administrative de planification

3.3.1 Logique administrative des contenus obligatoires et des exigences de contrôle rigide

La recherche académique sur les contenus obligatoires et les exigences de contrôle rigide s'est toujours concentrée sur l'« utilité » [16]. Par conséquent, la capacité de la planification à être mise en œuvre avec succès et à endiguer les comportements illégaux, la « préoccupation de l'intérêt public », devient le critère décisif pour déterminer si un contrôle « rigide » est nécessaire. Dans le contexte juridique de la planification, la réflexion de la « justice procédurale » se manifeste par la rigidité de l'« utilité », du « contrôle » et de l'« exécution ». En tant que politique publique, le caractère public de la planification se reflète dans le point de départ de l'« intervention » et la « justice » de l'action administrative [47].

Les contenus obligatoires et les exigences de contrôle rigide constituent le corps principal de l'action administrative de planification, servant de bases fondamentales pour les activités de permis, de gestion, de supervision et d'inspection, et sont essentiels pour coordonner les diverses relations spatiales et protéger l'intérêt public. Ils reflètent la pensée de seuil et répondent aux questions de « ce qu'on ne peut pas faire », « ce qu'on doit faire » et « comment le faire ». Les contenus obligatoires se présentent généralement sous forme d'indicateurs, de coordonnées, de lignes de contrôle, de zones de protection, etc., tandis que les exigences de contrôle rigide apparaissent sous des formes qualitatives et procédurales, servant de base à l'action administrative des départements compétents.

Les contenus obligatoires et les exigences de contrôle rigide reflètent la pensée de contrainte des seuils spatiaux et la logique de protection de l'intérêt public. D'une part, les diverses zones de protection naturelle, lignes rouges de protection écologique, terres agricoles permanentes de base, limites de développement urbain, ainsi que les lignes bleues, violettes, vertes et jaunes urbaines définies dans la planification appartiennent toutes aux exigences de contrôle de seuil pour la sécurité, la santé et le développement durable du territoire, représentant des contenus devant être strictement contrôlés, reflétant la « pensée de seuil ». D'autre part, les exigences de planification concernant la détermination des terres et indicateurs de divers équipements publics, l'implantation des infrastructures municipales et la construction routière, ainsi que les exigences de recul des bâtiments, de densité bâtie, de limitation de hauteur et d'ensoleillement, appartiennent aux exigences de contrôle pour la garantie des services publics de base et de l'intérêt public des résidents,

nécessitant également une protection rigoureuse, reflétant la logique de « protection de l'intérêt public ». Voir la figure 3.

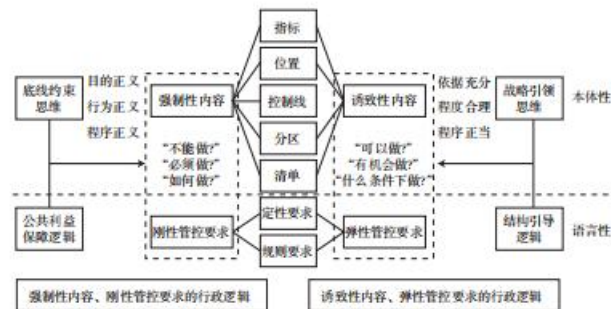


Figure 3 Logique administrative des exigences différenciées de pilotage et de contrôle de la planification

3.3.2 Logique administrative des exigences incitatives et d'orientation flexible de la planification

En tant que moyen technique pour répondre aux changements de l'environnement socio-économique, la « flexibilité » a été largement pratiquée dans le domaine de la planification [1]. Les « terrains gris », « terrains réservés », « terrains de réserve de développement », l'orientation spatiale structurelle, les indicateurs seuils, les mécanismes de recompilation dynamique, les mécanismes de récompense du marché, les mécanismes d'interaction « descendant » et « ascendant » du système de planification en relèvent tous [48-49].

Les contenus incitatifs et les exigences de contrôle flexible servent de bases de référence pour l'action administrative de planification, constituant un soutien important pour la mise en œuvre effective des contenus « obligatoires ». Ils reflètent la pensée de pilotage stratégique, répondant aux questions de « ce qu'on peut faire », « ce qu'on a l'opportunité de faire » et « dans quelles conditions le faire ». Les contenus incitatifs se présentent généralement sous des formes descriptives qualitatives, tandis que les contenus de contrôle flexible apparaissent principalement sous la forme de positionnement d'objectifs, de stratégies de développement, d'exigences de directives, servant de mesures complémentaires pour la concrétisation des intentions de planification.

Les contenus incitatifs et les exigences de contrôle flexible reflètent la pensée de pilotage stratégique et la logique d'orientation structurelle. D'une part, le positionnement de la ville dans les relations de compétition et de coopération régionales, la direction du développement, l'utilisation des ressources spatiales et les modes de transformation, l'organisation spatiale de l'industrie et l'allocation des ressources publiques urbaines sont tous des exigences stratégiques pour réaliser le développement urbain de haute qualité, représentant la valeur centrale de la planification et reflétant la pensée de pilotage stratégique. D'autre part, dans un environnement d'économie de marché, la planification de l'optimisation de la structure spatiale urbaine, de l'organisation fonctionnelle des différents quartiers et de la structure industrielle urbaine constitue des règles et systèmes importants de soutien à la planification, reflétant la logique d'orientation structurelle, nécessitant principalement de mettre l'accent sur la description de la « structure » et de l'« ossature », en évitant la concrétisation des formes spatiales, en réservant davantage de possibilités à

l'évolution spatiale urbaine pour garantir les exigences d'orientation structurelle pour un développement urbain de haute qualité. Voir la figure 3.

4 Propositions de conception institutionnelle de la planification dans le cadre bidimensionnel « système-technologie »

La possibilité de transformation de la technologie en institution découle de la structure logique propre à la technologie et de la structure organisationnelle requise par son application [50]. Le passage de la gouvernance technique à la gouvernance institutionnelle nécessite de transformer la « pensée de gouvernement des hommes » et la « pensée du plus fort » dans les activités de décision technique, de renforcer la conscience des règles, d'élever les actions administratives et les mesures de contrôle concrètes et substantielles en normes de comportement abstraites et générales, et de renforcer la construction de la logique d'action et des mécanismes de régulation de la technologie et de l'institution sur l'action administrative. Dans l'ensemble, il convient de modifier l'architecture unidirectionnelle « technologie-administration », en mettant en évidence les besoins de soutien de l'action administrative à la technologie ; d'explorer l'abstraction de certaines exigences de contrôle rigides et flexibles en règles générales pour une transformation institutionnelle, fournissant une base de gestion institutionnelle à l'action administrative ; tandis que les contenus obligatoires et incitatifs des résultats techniques peuvent être transformés en bases techniques et de gestion pour l'élaboration, la mise en œuvre et la supervision de la planification par le biais d'actions administratives directes. Voir la figure 4.

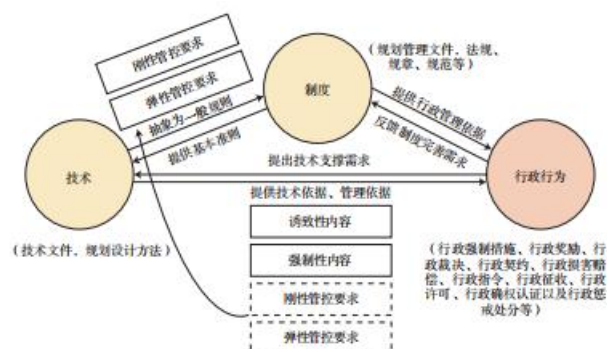


Figure 4 Mécanisme technologie-institution pour le comportement administratif

4.1 Construction du mécanisme de régulation dans le cadre bidimensionnel « système-technologie »

Dans le cadre bidimensionnel « système-technologie », un mécanisme de régulation étagé de « forte flexibilité structurelle — faible flexibilité réglementaire — forte flexibilité contingente » peut être adopté pour définir les contenus obligatoires et incitatifs de la planification, réalisant l'équilibre entre contrôle rigide et contrôle flexible.

Premièrement, la régulation à forte flexibilité structurelle. Pour éviter le dilemme de la gouvernance urbanistique où « contrôler mène à la stagnation » et « libérer mène au désordre », dans les régions disposant d'une expérience et de capacités riches en matière de gouvernance de la planification, il convient de mettre en place des mécanismes de régulation de flexibilité institutionnelle personnalisée, permettant d'activer les canaux de transformation de la technologie en institution dans le respect des seuils fondamentaux, d'assouplir la structure institutionnelle tout en maintenant une supervision procédurale stricte. Deuxièmement, la régulation à faible flexibilité réglementaire. Par le contrôle des volumes totaux, l'élimination des surenchères et l'assouplissement des indicateurs,

renforcer les contraintes de seuil de l'évaluation de la performance urbanistique, mettre en évidence la conception de règles pour l'établissement des contenus obligatoires, et accentuer la traçabilité de la transformation technologie-institution [51]. Troisièmement, la régulation à forte flexibilité contingente. La gouvernance de la planification fait face à un environnement de complexité et d'itération des moyens technologiques, avec l'émergence continue de nouveaux outils techniques et de solutions techniques diversifiées. Par conséquent, dans le choix des contenus de pilotage et de contrôle, les méthodes et principes ne peuvent rester immuables ; il est nécessaire d'établir des mécanismes de légalisation de l'innovation adaptative, offrant davantage de canaux pour l'institutionnalisation des outils de gouvernance technique.

En somme, la « rigidité institutionnelle » peut renforcer et amplifier la gouvernance technique, et la gouvernance technique renforce à son tour la rigidité institutionnelle ; les procédures de conception institutionnelle technique doivent être rigoureusement respectées pour éviter de tomber dans le piège du « déterminisme technologique ». Il est donc nécessaire de renforcer de manière appropriée la conception de la « flexibilité institutionnelle », d'accorder des autorisations personnalisées pour l'environnement de fonctionnement des institutions, de souligner une conception institutionnelle plus complète et détaillée et de réaliser des allocations optimales au sens de Pareto. Il convient de noter que la « flexibilité institutionnelle » ne signifie pas une diminution du sérieux institutionnel, pas plus qu'elle ne se limite à la conception de haut niveau et aux conceptions institutionnelles programmatiques ; au contraire, la flexibilité institutionnelle accorde davantage d'attention à la conception des mesures d'accompagnement institutionnelles, en mettant l'accent sur la rigidité procédurale.

4.2 Propositions de conception institutionnelle de la planification dans le système de planification spatiale

Comme indiqué précédemment, la planification possède en elle-même les attributs du pouvoir public ; la distinction entre contenus « obligatoires » et « incitatifs » représente une différenciation technique fondée sur l'efficacité administrative et le choix comportemental lors de la phase d'élaboration [42]. Dans le processus de mise en œuvre de la planification légale, qu'il s'agisse de contenus « obligatoires » ou « incitatifs », tous doivent être discriminés par le permis administratif d'« accès aux projets », prenant des décisions administratives d'interdiction ou d'autorisation [52]. Les contenus obligatoires et incitatifs, les exigences de contrôle rigides et flexibles ne constituent qu'un des fondements du jugement de l'action administrative, fonctionnant conjointement avec les systèmes pertinents de lois, règlements et normes techniques [53].

Concernant l'élaboration de la planification spatiale territoriale, « la planification spatiale territoriale nationale accentue la dimension stratégique », « la planification spatiale territoriale provinciale accentue la dimension coordonnatrice » et « les planifications spatiales territoriales municipales, départementales et communales accentuent la dimension opérationnelle ». En réalité, en tant que document programmatique pour les gouvernements locaux de niveau municipal et départemental exerçant le contrôle de l'utilisation spatiale, les plans directeurs spatiaux territoriaux municipaux ont objectivement des besoins stratégiques ; le plan de district assume également dans une certaine mesure la fonction de coordination du plan directeur ; les plans directeurs représentent eux-mêmes un niveau de planification spécial intégrant les dimensions stratégique, coordonnatrice et

historiques et culturelles, incluant les répertoires des villes et communes historiques et culturelles au niveau départemental ; les répertoires des unités de protection culturelle au niveau départemental et supérieur ; les règles de zonage d'utilisation et de gestion ; etc.

4.2.2 Suggestions relatives aux contenus incitatifs et au contrôle flexible

Pour les espaces relationnels aux limites floues et non quantifiables précisément, un contrôle flexible peut être appliqué, intégrant les contenus incitatifs. En prenant comme exemple les plans directeurs de planification spatiale territoriale de niveau municipal et départemental, les exigences de contrôle relatives aux valeurs, règles, lignes de contrôle, zonage, listes positives et négatives et structures peuvent être réparties en trois catégories principales : indicateurs prévisionnels et recommandés, relations structurelles et exigences de contrôle flexible.

Premièrement, les indicateurs prévisionnels et recommandés. Ils comprennent principalement les indicateurs au-delà des indicateurs contraignants qui peuvent refléter les intentions et objectifs de la planification. Certaines exigences de développement à caractéristique locale peuvent, sous conditions, être inscrites comme indicateurs contraignants pour un contrôle rigide par le biais de procédures légales. La détermination des indicateurs prévisionnels doit se fonder sur les objectifs de planification et les bases de développement urbain, tandis que les indicateurs recommandés doivent être déterminés en fonction des contradictions centrales de la gouvernance locale de la planification, sans généraliser les indicateurs de contrôle. Deuxièmement, les relations structurelles. Elles comprennent principalement les contenus de contrôle reflétant l'intégrité de la structure spatiale tels que la structure du système d'espaces verts, les interfaces urbaines, les principaux couloirs visuels et les corridors paysagers, nécessitant de maintenir l'intégrité de la structure et du système lors de la mise en œuvre tout en gérant 灵活ement les coordonnées spécifiques. Troisièmement, les exigences de contrôle flexible. Elles comprennent principalement les exigences de contrôle sans fondement législatif mais avec une orientation de valeur correcte et une justice comportementale, ces exigences nécessitant souvent d'assurer le contrôle par des règles qualitatives pour orienter le développement sain et durable de la ville.

5 Conclusion

Cette étude recourt à la méthode d'analyse logique pour examiner, du point de vue de l'action administrative, le contexte de mise en place, la logique administrative et la conception institutionnelle des contenus obligatoires et du système de contrôle rigide, visant à réfléchir, sous l'angle de l'action administrative, à la logique de pilotage et de contrôle de la planification, aux contenus obligatoires et incitatifs, ainsi qu'à la logique administrative des exigences de contrôle rigides et flexibles.

L'étude conclut que les contenus obligatoires et les exigences de contrôle rigide constituent le corps principal de l'action administrative de planification, servant de bases fondamentales pour les activités d'élaboration, de mise en œuvre, de supervision et d'inspection, et sont essentiels pour coordonner les diverses relations spatiales et protéger l'intérêt public, reflétant la pensée de contrainte des seuils spatiaux et la logique de protection de l'intérêt public ; les contenus incitatifs et les exigences de contrôle flexible servent de bases de référence pour l'action administrative de planification, constituant un soutien important pour la mise en œuvre effective des contenus « obligatoires », reflétant la pensée de pilotage stratégique et la logique d'orientation structurelle. La logique de

gouvernance spatiale de l'action administrative de planification sous l'orientation d'une gouvernance de haut niveau doit renforcer la rigidité de la dimension externe, la flexibilité de la dimension interne et la systématique de la dimension intégrale de l'action administrative. Dans le cadre bidimensionnel « système-technologie », une conception institutionnelle étagée de « forte flexibilité structurelle — faible flexibilité réglementaire — forte flexibilité contingente » peut être adoptée. Pour les espaces territoriaux aux limites claires reflétant les intentions centrales de la planification, l'orientation vers l'efficacité centrée sur la contrainte institutionnelle est mise en évidence à travers les indicateurs contraignants, les limites obligatoires et les exigences de contrôle rigide ; pour les espaces relationnels aux limites floues et non quantifiables précisément, le mode d'orientation vers les objectifs centré sur la décision technique est mis en évidence à travers les indicateurs prévisionnels, les relations structurelles et les exigences d'orientation flexible.

Il convient de noter que les contenus obligatoires n'impliquent pas nécessairement un contrôle rigide, et les contenus incitatifs ne requièrent pas tous un contrôle flexible. Les éléments de planification présentent également des différences de formes de contrôle multiples en termes de valeurs, règles, lignes de contrôle, zonage, listes positives et négatives et structures. Pour des éléments de planification spécifiques, l'expression des contenus obligatoires doit encore préciser s'il s'agit d'une mise en œuvre obligatoire ou d'une compilation obligatoire, et définir sa forme de contrôle et son degré de rigueur. Pour les contenus incitatifs, il est également nécessaire de distinguer les différences de mise en œuvre apportées par les différentes formes d'orientation, et d'étudier en priorité les conditions préalables à leur contrôle rigide. Concernant la gouvernance locale de la planification spatiale territoriale, les différences de niveau et de stade de développement de la gouvernance de la planification ainsi que les contradictions de gouvernance sociale varient objectivement ; chaque localité doit encore conjuguer avec les réalités de gestion locale pour identifier les contenus obligatoires et les exigences de contrôle rigide.

Notes

- ① Également appelé directif ou guide ; les domaines de la sociologie et de l'économie politique utilisent couramment le terme « incitatif », concept relativement formel. M. Lin Yifu a souligné que le changement institutionnel se divise en obligatoire et incitatif ; cette étude utilise « incitatif » pour désigner le directif ou le guide.
- ② Cette étude ne traite que des contenus obligatoires et incitatifs et des exigences de contrôle rigides et flexibles dans la planification légale.
- ③ L'article 19 des « Mesures provisoires pour l'élaboration et l'approbation de l'urbanisme » de 1980 peut être considéré comme la première expression des contenus obligatoires.
- ④ Stipulant explicitement de « perfectionner le système national de superviseurs de l'urbanisme, en mettant l'accent sur les contenus obligatoires de la planification, de renforcer la supervision de la mise en œuvre et d'exercer un contrôle préventif et continu sur les violations de la planification ».
- ⑤ Composé principalement de membres des commissions administratives locales et d'organismes consultatifs légaux désignés par le gouvernement central.
- ⑥ Lignes rouges de protection écologique, seuils de qualité environnementale, plafonds d'utilisation des ressources et listes négatives d'accès environnemental.

Références

- [1] DUAN Jin, ZHAO Min, ZHAO Yanjing, et al. Débat académique sur « la relation entre le pilotage stratégique et le contrôle rigide dans le système de planification spatiale territoriale » [J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 6-14.
- [2] CAO Chun, LU Xiaoyu, CHEN Yahui. Discussion sur les modes de contrôle du design urbain au niveau intermédiaire : étude de cas du design urbain du quartier central d'affaires de Qiandao à Zhoushan [J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 82-90.
- [3] LIU Kun. Émergence et construction théorique de la pensée de la planification résiliente dans le contexte de l'économie de marché socialiste : fondée sur la pratique de la planification urbaine de Shenzhen (1979-2011) [J]. City Planning Review, 2014, 38(11): 59-64.
- [4] ZHANG You'an, ZHENG Weiyuan. Rigidité et flexibilité du plan général d'utilisation des terres [J]. China Land Science, 2004(1): 24-27.
- [5] LIN Ying, LI Mengchen, LIU Yingfei. Système de mise en œuvre du design urbain américain et ses enseignements : renforcer la voie de mise en œuvre incitative du design urbain [J]. Planners, 2017, 33(5): 143-149.
- [6] FENG Lei, JIANG Yan, YE Jianping. Mutation institutionnelle incitative ou mutation institutionnelle obligatoire ? Étude sur l'évolution institutionnelle et les différences régionales de l'ajustement des terres rurales en Chine [J]. Economic Research, 2013, 48(6): 4-18.
- [7] HU Jun, SHENG Junfeng. Mutation institutionnelle obligatoire, incitative et autres : théorie fondamentale du mode de réforme chinois [J]. South China Economy, 2002(9): 19-22.
- [8] KONG Fanling. De la logique obligatoire et incitative du développement du gouvernement électronique dans l'innovation institutionnelle [J]. Journal of Beijing Administrative College, 2009(6): 1-4.
- [9] WU Zhiqiang. Sur l'urbanisme de la nouvelle ère et son noyau de rationalité écologique [J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 19-23.
- [10] SHAO Yiwen, XU Jiang. Résilience urbaine : analyse conceptuelle fondée sur une revue de la littérature internationale [J]. Urban Planning International, 2015, 30(2): 48-54.
- [11] HUANG Minghua, LIU Xu, WANG Yisong, et al. « Obligatoire » et « possible » : discussion sur le « plan directeur urbain » dans le contexte de la planification spatiale territoriale [J]. Urban Development Studies, 2020, 27(9): 42-48.
- [12] QIU Baoxing. Défaillance du marché, frontières du marché et régulation de l'urbanisme [J]. Urban Development Studies, 2004, 11(5): 1-7.
- [13] CHEN Qian, LI Yanlin, ZHAO Lingjun. Discussion sur les méthodes d'élaboration du plan détaillé urbain : contenus obligatifs + plan réglementaire détaillé + design urbain détaillé [J]. City Planning Review, 2005(5): 59-60.
- [14] DAI Ming, LI Meng. Contrôle du design urbain dans le système de planification spatiale territoriale : nouvelle exploration des graphiques additionnels du plan réglementaire de Shanghai [J]. Urban Planning Forum, 2022(6): 95-101.
- [15] HU Bin, ZENG Jiuli, TANG Peng, et al. Exploration de la gestion hiérarchisée des contenus obligatoires du plan directeur de Chengdu [J]. City Planning Review, 2018, 42(5): 94-99.
- [16] JIANG Ling, CHEN Dingrong. Évaluation de l'efficacité et suggestions sur les contenus obligatoires du plan directeur urbain : à l'occasion de la révision des mesures de compilation et d'approbation du plan directeur urbain [J]. Planners, 2012, 28(11): 40-43.

- [17] LIU Jihua, HU Zhang, WANG Xinfeng. Innovation de Chengdu dans le cadre de la réforme du système « élaboration-examen-supervision » du plan directeur urbain [J]. *Planners*, 2017, 33(12): 11-17.
- [18] BOWES A. A practical approach to planning law [M]. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- [19] CULLINGWORTH B, NADIN V, HART T, et al. Town and country planning in the UK [M]. 15th ed. London: Routledge Taylor & Francis Group, 2015.
- [20] CHETWYN D, MRTPI, IHBC, FlinstLM. Neighbourhood Plans Roadmap Guide [R/OL]. London: Locality, 2018.
- [21] Ministry of Housing, Communities and Local Government. National planning policy framework [EB/OL]. (2024-12-12) [2025-01-05].
- [22] Ministry of Housing, Communities & Local Government. Plain English guide to the planning system [EB/OL]. (2015-01-05) [2025-01-05].
- [23] TOONEN T A. The unitary state as a system of co-governance: the case of the Netherlands [J]. *Public Administration*, 1990, 68(3): 281-296.
- [24] BLANC F. Inspection reforms: why, how, and with what results [M]. Paris: OECD, 2012: 54.
- [25] Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Supervision developments in the Netherlands [EB/OL]. (2016-02-09) [2025-01-05].
- [26] NEEDHAM B. The new Dutch spatial planning act: continuity and change in the way in which the Dutch regulate the practice of spatial planning [J]. *Planning Practice & Research*, 2005, 20(3): 327-340.
- [27] Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Environment and Planning Act: explanatory memorandum [EB/OL]. (2017-02-28) [2025-01-05].
- [28] FISCHER W A. Zoning and land use regulation [J]. *Encyclopedia of Law and Economics*, 2000(1): 403-423.
- [29] HIRT S A. Zoned in the USA: the origins and implications of American land-use regulation [J]. *Journal of American History*, 2016, 3(32): 1239-1240.
- [30] LI Qiang, WANG Shan. Le système de zonage de New York et ses enseignements [J]. *Urban Planning Forum*, 2005(5): 95-97.
- [31] The Department of City Planning, New York City. Zoning maps [EB/OL]. (2014-04-29) [2025-01-05].
- [32] WU Zhiling, HU Xiaoling. Recherche sur le mécanisme de planification et de gestion urbaine de Chicago [J]. *City Planning Review*, 2009, 33(8): 70-75.
- [33] LIN Ying, LI Mengchen, LIU Yingfei. Système de mise en œuvre du design urbain américain et ses enseignements : renforcer la voie de mise en œuvre incitative du design urbain [J]. *Planners*, 2017(5): 143-149.
- [34] Ministry of Internal Affairs and Communications. Rôle et répartition des responsabilités entre l'État et les collectivités locales [EB/OL]. (2022-04-23) [2025-01-05].
- [35] Préfecture de Chiba. Décisions d'urbanisme [EB/OL]. (2020-09-10) [2025-01-05].
- [36] Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sowie das Bundesamt für Justiz. Loi sur l'aménagement du territoire (ROG) : Allemagne [EB/OL]. (2017-07-20) [2025-01-05].
- [37] Gouvernement fédéral. Projet de loi modifiant les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire [EB/OL]. (2017-01-18) [2025-01-05].

- [38] Swedish National Board of Housing, Building and Planning. Loi sur l'urbanisme et la construction (2010:900) [EB/OL]. (2016-08-01) [2025-01-05].
- [39] ATTEFALL S. Proposition du gouvernement : Nouvelles mesures pouvant être mises en œuvre sans exigence de permis de construire [EB/OL]. (2013-03-25) [2025-01-05].
- [40] City Planning Administration. Plan directeur de Stockholm [R/OL]. Stockholm: Nordic Ecolabel Printed matter, 2019.
- [41] ZHAO Guangying. Logique d'élaboration du design urbain combinant orientation et contrôle et séparant élaboration et examen : étude de cas du design urbain du cœur du parc industriel de la santé du Hunan [J]. *Planners*, 2019, 35(5): 38-45.
- [42] ZHANG Hong. Utilisation flexible dans un cadre de planification rigide [J]. *China Land*, 2009(9): 55.
- [43] ZHAO Guangying, DU Yan. Recherche sur la gouvernance 协同 du « 14e Plan quinquennal » et du plan de construction récente [J]. *Planners*, 2020(19): 14-21.
- [44] YANG Qingyu. Discussion sur le mécanisme de mise en œuvre des plans quinquennaux [J]. *Macroeconomic Research*, 2006(8): 20-21.
- [45] LIN Yifu. Théorie économique du changement institutionnel : changement incitatif et changement obligatoire [M]//HU Zhuangjun. Droits de propriété et changement institutionnel : recueil de traductions de l'école des droits de propriété et de la nouvelle économie institutionnelle. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2003.
- [46] SHI Fenglin. Dilemmes juridiques et dimensions de l'innovation du système de gestion administrative [J]. *Administrative Law Research*, 2015(5): 19-27.
- [47] SUN Shiwen. Interpréter l'urbanisme chinois : paradigme de planification et développement de l'urbanisme en Chine [J]. *Urban Planning International*, 2019(4): 1-7.
- [48] TANG Shuang, ZHANG Jingxiang. Recherche sur le contrôle systémique des espaces réservés urbains pour une gouvernance flexible : fondée sur la comparaison entre la Chine et Singapour [J]. *Urban Planning Forum*, 2023(5): 29-36.
- [49] WANG Zhen, YANG Zhongwei, ZHANG Cheng. Méthode de contrôle flexible pour coordonner l'implantation industrielle à court et long terme dans les zones de développement coordonné : méthode de planification des « terrains gris » [J]. *Urban Planning International*, 2014, 29(2): 105-110.
- [50] QIU Zeqi. Construction mutuelle de la technologie et de l'organisation : application des technologies de l'information dans les entreprises manufacturières [J]. *Sociological Research*, 2005(2): 115-126.
- [51] WU Zhiqiang, LIU Xiaochang, ZHAO Gang, et al. Remplacer l'expansion simple par l'orientation vers les bénéfices spatiaux : indicateurs clés d'évaluation de la gouvernance urbaine [J]. *Urban Planning Forum*, 2021(5): 15-22.
- [52] WANG Guoen, GUO Wenbo. Analyse et résolution des problèmes de contrôle spatial dans les « trois plans » [J]. *Modern Urban Research*, 2015(2): 33-39.
- [53] ZHOU Zihang, ZHANG Jingxiang. Intégration du contrôle : intégration et reconstruction des contenus obligatoires dans la planification spatiale territoriale [J]. *Planners*, 2020, 36(14): 24-32.