

Caractéristiques des politiques de construction rurale dans les mégapoles, dilemmes de valeur et réponses de planification : le cas de Shanghai

Han Shuo, Luan Feng

Résumé

Sous l'impulsion de la Stratégie de revitalisation rurale, Shanghai a mis en œuvre une série de politiques destinées à promouvoir la construction rurale, contribuant ainsi au développement des campagnes et à l'amélioration de la qualité spatiale. Toutefois, à mesure que se révèlent les valeurs multiples des espaces ruraux shanghaiens, les politiques existantes demeurent insuffisantes pour soutenir l'exigence plus élevée selon laquelle ces espaces doivent devenir « un support important des fonctions urbaines essentielles et un espace stratégique pour renforcer la capacité urbaine et la compétitivité centrale ». Dans leur mise en œuvre, ces politiques rencontrent encore des difficultés qui affectent l'efficacité des opérations de construction rurale, freinent l'optimisation de l'organisation spatiale et entravent l'afflux des facteurs de développement vers les campagnes. À partir d'une perspective de production de valeur et en s'appuyant sur des cas concrets de construction rurale à Shanghai, cet article analyse les difficultés rencontrées à trois étapes : les contraintes de contrôle avant la construction, la coordination interservices pendant la construction, puis l'exploitation et la maintenance après la construction. Il en dégage trois dilemmes de production de valeur : une adaptation locale insuffisante, une coordination et une intégration limitées, ainsi qu'un soutien institutionnel trop faible. Enfin, l'article propose des voies de résolution fondées sur la reconnaissance de la valeur, la synergie des valeurs et le consensus de valeur, en les articulant à la construction, à l'élaboration et à la mise en œuvre du système de planification rurale.

Mots-clés

Mégapoles ; construction rurale ; valeur rurale ; politiques rurales ; planification rurale ; Shanghai

Introduction

Le *Plan directeur urbain de Shanghai (2017-2035)*, ci-après le « Plan directeur de Shanghai 2035 », affirme explicitement que les espaces ruraux doivent devenir une composante importante de l'espace métropolitain et du système fonctionnel d'une métropole internationale. En 2018, les principaux responsables de Shanghai ont appelé à comprendre l'importance de la mise en œuvre de la Stratégie de revitalisation rurale « depuis la hauteur de la construction d'une ville mondiale d'excellence et d'une métropole internationale socialiste moderne dotée d'une influence mondiale »^①. En 2022, Shanghai a encore précisé l'exigence stratégique consistant à faire du rural un support important des fonctions essentielles de la ville.

Dans ce contexte, Shanghai a activement promu la mise en œuvre de politiques de construction rurale. Celles-ci ont produit des effets notables en matière d'optimisation spatiale, de protection écologique et de développement industriel. Cependant, des problèmes historiques continuent de contraindre la production de valeur de l'espace rural, tandis que le fonctionnement des politiques de construction rurale révèle encore des limites évidentes. Il devient donc nécessaire de construire un système de

politiques plus systémique, intégré et porteur, et la planification spatiale, qui lui est étroitement liée, doit également se renouveler afin de jouer un rôle plus actif.

1 Principales caractéristiques et problèmes clés du développement de la construction rurale à Shanghai

1.1 Un espace de développement limité et des ressources foncières constructibles rares

Le Plan directeur de Shanghai 2035 fixe un plafond aux indicateurs de terrains constructibles. Aujourd'hui, l'espace rural représente environ 58 % du territoire municipal de Shanghai [1]. Toutefois, selon ce même plan, les terrains constructibles situés hors de la limite de développement urbain représentent moins de 20 % du total des terrains constructibles, et plus de 200 km² devaient encore être réduits à l'horizon 2022 [2]. Cela montre que l'espace disponible pour le développement rural à Shanghai est extrêmement rare, en particulier les terrains constructibles légalement et réglementairement disponibles, qui sont généralement ceux qui possèdent le plus fort potentiel économique et influencent le plus directement le développement rural.

Dans le même temps, Shanghai a porté la superficie effectivement protégée des terres agricoles fondamentales permanentes relevant de la gestion ministérielle de 1,5 million à 2,02 millions de mu. Les réserves de terres cultivées pouvant servir à l'équilibre compensation-occupation sont inférieures à 300 000 mu [2]. Les marges de réajustement spatial pour le développement sont donc très limitées.

1.2 Une qualité spatiale nettement améliorée, mais une entrée lente des facteurs de développement

Après plusieurs années d'amélioration environnementale et de réorganisation des terrains constructibles peu efficaces, la qualité de l'espace rural shanghaien s'est nettement élevée. Néanmoins, la construction spatiale reste insuffisante pour attirer les facteurs de développement et soutenir des fonctions diversifiées.

En tant que métropole internationale, Shanghai dispose de ressources rurales importantes. En 2022, le taux de contribution du progrès scientifique et technologique agricole atteignait 80,13 %, signe d'un avantage manifeste en matière de facteurs technologiques. Les campagnes shanghaiennes possèdent également un fort potentiel de services marchands. Avec la maturation de la région métropolitaine, elles pourraient servir un groupe de consommateurs potentiel de plus de 70 millions de personnes dans l'aire métropolitaine de Shanghai, dont le PIB par habitant dépasse 20 000 dollars américains [1].

Cependant, malgré le renforcement du soutien aux nouvelles industries et aux nouveaux modèles économiques ruraux depuis la mise en œuvre de la Stratégie de revitalisation rurale, et malgré l'apparition de fonctions telles que les bureaux pastoraux ou les plateformes d'innovation et d'entrepreneuriat rural, l'entrée des facteurs de développement dans les campagnes demeure difficile. L'écart de revenu entre urbain et rural reste manifeste.

1.3 Une organisation spatiale progressivement optimisée, mais une coordination systémique encore difficile

Le nouveau développement rural crée de nouveaux besoins spatiaux. Qu'il s'agisse du développement agricole moderne, de l'émergence de nouvelles industries et formes d'activité ou de l'introduction de nouveaux facteurs de développement, il ne suffit pas de fournir à temps des quotas de terrains constructibles. Il faut aussi, souvent, ajuster des ensembles spatiaux continus et optimiser leurs relations. Or l'espace rural est soumis à un contrôle fin et sectorisé. L'optimisation systémique de l'organisation spatiale suppose de coordonner diverses lignes rouges de contrôle, de respecter les exigences

procédurales de chaque service et d'éviter les périodes agricoles dans la mise en œuvre. Les ajustements fonciers et l'optimisation de l'organisation spatiale sont donc longs et complexes. Le maintien de la structure actuelle devient fréquent, tandis que la fragmentation des parcelles, la mauvaise organisation spatiale et la faible efficacité d'utilisation demeurent difficiles à résoudre. Ces facteurs limitent encore la production de valeur de l'espace rural.

2 Principales caractéristiques des politiques de construction rurale de Shanghai du point de vue de la production de valeur

La politique de construction rurale est une notion large. Cet article se concentre sur les dispositifs politiques qui interviennent directement dans le développement de l'espace rural et orientent les comportements de construction rurale. À Shanghai, ils impliquent les services de la planification et des ressources naturelles, de l'agriculture et des affaires rurales, du logement et de la construction urbaine-rurale, du verdissement et de l'apparence urbaine, de l'eau, ainsi que d'autres services sectoriels. Ils concernent l'allocation des ressources spatiales, l'encadrement de diverses activités de construction et les soutiens financiers.

Ces dernières années, les politiques de construction rurale de Shanghai ont connu une évolution par étapes, suivant les orientations nationales, et la perception de la valeur de l'espace rural a fortement changé. Autour de 2012, la construction rurale shanghaienne est entrée dans une nouvelle phase de réponse active aux effets de l'urbanisation et de l'industrialisation rurale, centrée sur la restauration écologique, l'amélioration du cadre de vie et le renforcement des services publics de base. À ce stade, la valeur de l'espace rural restait encore largement pensée selon des fonctions traditionnelles, au service de la production agricole et de l'approvisionnement en indicateurs fonciers constructibles.

Après le XIXe Congrès du Parti communiste chinois, la mise en œuvre de la Stratégie de revitalisation rurale a enrichi les dispositifs politiques de construction rurale à Shanghai et transformé en profondeur la compréhension de la valeur spatiale rurale. Les campagnes ont été reconnues comme une « ressource rare de la mégapole » et comme un « support des fonctions urbaines essentielles », tandis que leurs valeurs économiques, écologiques, sociales et culturelles étaient mises en avant (figure 1). Du point de vue de la production de valeur, les caractéristiques suivantes peuvent être dégagées.

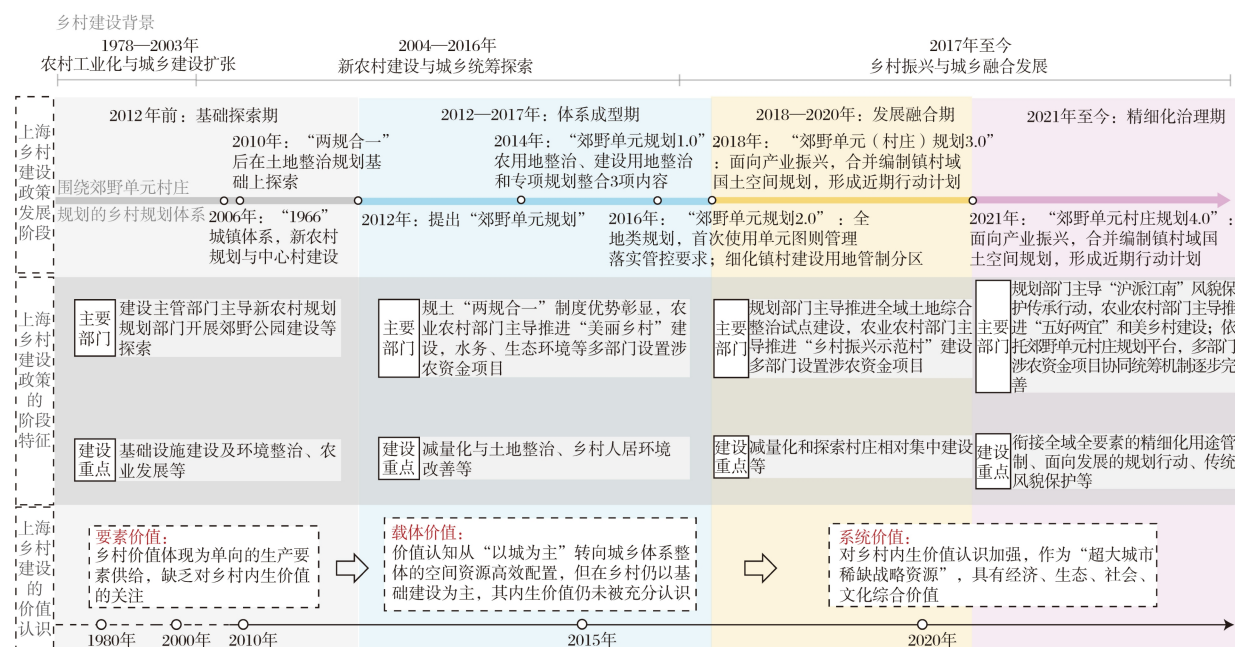


Figure 1. Trajectoire d'évolution des politiques de construction rurale à Shanghai

2.1 « Réduction des coûts - amélioration de l'efficacité » : l'orientation de production de valeur des politiques shanghaiennes de construction rurale

L'objectif ultime de la politique publique est de créer de la valeur publique [4]. La valeur, en tant que relation fondamentale dans la société humaine, exprime la signification d'un objet pour un sujet [5-6]. La valeur du rural se manifeste dans les produits et services que les campagnes peuvent fournir à la société. Sous l'influence de notions telles que l'équivalence ville-campagne, un consensus croissant se forme autour des valeurs multiples du rural [7], qui couvrent des dimensions économiques, écologiques, sociales et culturelles [8-9].

En matière de production de valeur, les politiques de construction rurale peuvent être résumées en deux voies principales : « réduire les coûts » et « accroître l'efficacité ». En régulant la quantité, le mode d'approvisionnement et les modalités d'utilisation des facteurs de construction rurale, et en ajustant les contraintes imposées aux acteurs de la construction, notamment les autorisations et les normes techniques, ces politiques influencent directement l'orientation et le processus de construction. Elles peuvent soit réduire les coûts de construction et de fonctionnement en diminuant l'incertitude et les externalités négatives, soit stimuler les activités de construction et augmenter l'efficacité d'usage de l'espace ainsi que sa valeur d'usage (figure 2).

La capacité des politiques de construction rurale à atteindre l'objectif de production de valeur dépend de plusieurs conditions coordonnées. Premièrement, le caractère « contextuel » de la production de valeur publique [4] exige que l'orientation de valeur d'une politique s'adapte à son environnement et possède une pertinence locale. Deuxièmement, la capacité de mise en œuvre, y compris la coordination des instruments politiques et l'intégration des ressources, constitue une garantie de production de valeur. Troisièmement, un réseau stable de soutien politique et un dessin institutionnel solide forment la base de cette production, notamment à travers la confiance sociale et l'appui de multiples acteurs.

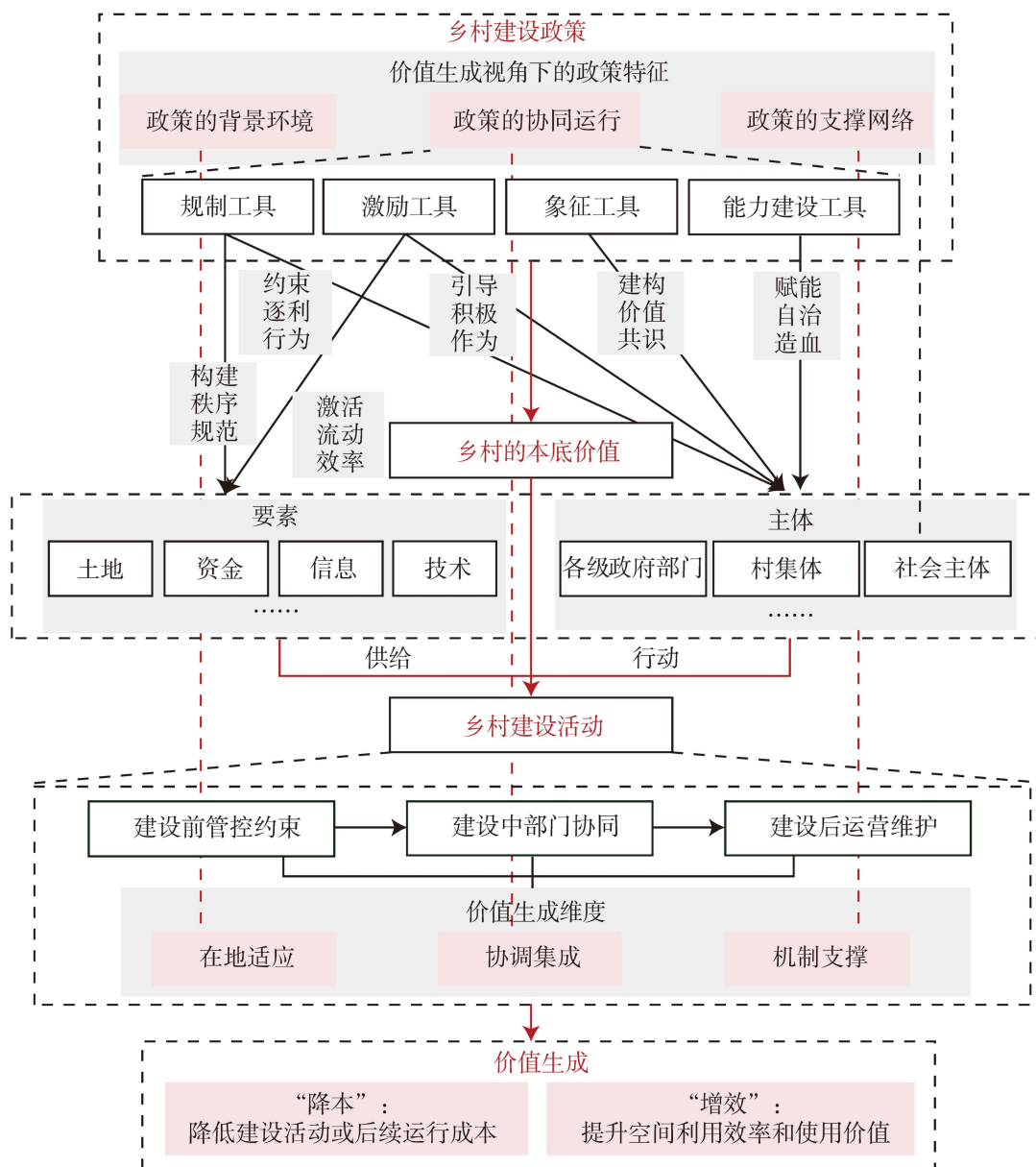


Figure 2. Schéma de production de valeur des politiques de construction rurale à Shanghai

2.2 L'arbitrage entre « valeur de seuil » et « valeur de développement » : l'environnement contextuel de la production de valeur

À mesure que le rural métropolitain porte des fonctions multiples, les valeurs clés des campagnes shanghaiennes ne se limitent plus aux valeurs de seuil, telles que la stabilité de la base écologique, l'approvisionnement agricole et la sécurité alimentaire. Elles incluent aussi une valeur de développement, en tant qu'« espace stratégique pour renforcer la compétitivité centrale de la métropole » : valeur économique liée à la diversification des nouvelles industries et activités rurales, valeur esthétique et culturelle contenue dans la structure paysagère traditionnelle du « Jiangnan shanghaien », entre autres.

Dans une perception traditionnelle, protéger l'environnement écologique rural, les structures spatiales héritées et les ressources historiques et culturelles revient souvent à refuser les changements nouveaux. Pourtant, la production de valeur rurale exige précisément des formes de développement et de transformation venues de l'extérieur comme de l'intérieur. Ainsi, la clé d'une production durable de valeur dans la construction rurale consiste à protéger les valeurs de seuil tout en superposant et en optimisant raisonnablement l'organisation spatiale, afin de promouvoir le développement rural et d'assurer la coexistence équilibrée des valeurs de seuil et des valeurs de développement. Cela impose nécessairement une coordination étroite des politiques de construction rurale entre services.

2.3 Coordination entre instruments « réglementaires - incitatifs - symboliques - de renforcement des capacités »

Le fonctionnement combiné de plusieurs types d'instruments constitue une caractéristique fondamentale des politiques de construction rurale à Shanghai. Leur coordination effective fournit une garantie institutionnelle à la capacité d'exécution des politiques [10]. En référence au modèle de Schneider et Ingram [11], les instruments mobilisés dans la construction rurale shanghaienne peuvent être classés en quatre catégories : instruments réglementaires, incitatifs, symboliques et de renforcement des capacités (tableau 1).

Les instruments réglementaires encadrent les comportements de construction rurale par des contraintes obligatoires et se concentrent principalement sur le contrôle de l'usage des sols et la gestion de la construction. Les trois autres catégories agissent souvent de manière combinée dans différents domaines : optimisation de la structure spatiale, construction des terres agricoles et développement agricole, protection écologique, préservation du paysage et transmission culturelle. Les instruments incitatifs sont majoritairement établis par différents services liés au rural et guident la construction par des subventions, primes ou politiques préférentielles. Les instruments symboliques façonnent les représentations et les comportements à travers des guides, de la communication et une orientation par les valeurs. Les instruments de renforcement des capacités consolident les compétences professionnelles des acteurs par la formation et l'accompagnement. Dans l'ensemble, on observe une combinaison interservices où les instruments réglementaires protègent le seuil, les instruments incitatifs orientent le développement, les instruments symboliques construisent le consensus et les instruments de renforcement des capacités soutiennent la durabilité à long terme.

En outre, le système de planification rurale joue un rôle intégrateur important dans le fonctionnement des politiques de construction rurale à Shanghai. Il articule l'élaboration des plans, la gestion de la planification et les mécanismes d'action [12-13]. Il constitue non seulement la base de toutes les activités de construction rurale, mais aussi le support de transmission des valeurs politiques et l'outil central permettant de les inscrire dans l'espace.

Tableau 1. Principaux instruments politiques dans les activités de construction rurale à Shanghai

Domaine politique	Type d'instrument	Projet politique	Service compétent
Contrôle d'usage et gestion de la construction	Réglementaire	Planification des villages d'unités rurales et autres plans territoriaux et spatiaux à différents niveaux	Service de la planification et des ressources naturelles

Domaine politique	Type d'instrument	Projet politique	Service compétent
Contrôle d'usage et gestion de la construction	Réglementaire	Délivrance de l'avis de planification et de terrain rural	Service de la planification et des ressources naturelles
Contrôle d'usage et gestion de la construction	Réglementaire	Approbation de conversion de terres agricoles et de fourniture de terrain	Service de la planification et des ressources naturelles
Contrôle d'usage et gestion de la construction	Réglementaire	Délivrance du permis de planification de construction rurale	Service de la planification et des ressources naturelles
Contrôle d'usage et gestion de la construction	Réglementaire	Délivrance du permis de construire	Service du logement et de la construction urbaine-rurale
Contrôle d'usage et gestion de la construction	Réglementaire	Vérification ou dépôt du piquetage de démarrage	Service de la planification et des ressources naturelles
Contrôle d'usage et gestion de la construction	Réglementaire	Réception finale au titre de la planification et des ressources naturelles	Service de la planification et des ressources naturelles
Contrôle d'usage et gestion de la construction	Réglementaire	Réception finale des travaux	Service du logement et de la construction urbaine-rurale
Contrôle d'usage et gestion de la construction	Réglementaire	Délivrance du certificat de propriété immobilière et de l'attestation d'enregistrement immobilier	Service de la planification et des ressources naturelles
Construction et développement villageois d'ensemble	Incitatif	Création de villages démonstrateurs « beaux villages », de villages démonstrateurs de revitalisation rurale et de pilotes « cinq bons et deux adaptés »	Service de l'agriculture et des affaires rurales
Construction et développement villageois d'ensemble	Symbolique	Orientation du design villageois	Service de la planification et des ressources naturelles

Domaine politique	Type d'instrument	Projet politique	Service compétent
Construction et développement villageois d'ensemble	Renforcement des capacités	Système de planificateur rural responsable	Service de la planification et des ressources naturelles
Optimisation de la structure spatiale	Incitatif	Pilote de remembrement et d'amélioration territoriale intégrée	Service de la planification et des ressources naturelles, etc.
Optimisation de la structure spatiale	Incitatif	Projet de résidence relativement concentrée des agriculteurs	Service du logement et de la construction urbaine-rurale ; service de la planification et des ressources naturelles
Optimisation de la structure spatiale	Incitatif	Réduction des terrains constructibles peu efficaces	Service de la planification et des ressources naturelles
Optimisation de la structure spatiale	Incitatif	Projet de réorganisation et de remise en culture au niveau du district	Service de la planification et des ressources naturelles
Construction des terres agricoles et développement agricole	Incitatif	Construction de terres agricoles de haut standard	Service de l'agriculture et des affaires rurales
Construction des terres agricoles et développement agricole	Incitatif	Construction de parcelles maraîchères équipées	Service de l'agriculture et des affaires rurales
Construction des terres agricoles et développement	Incitatif	Pilote de zones d'installations agricoles modernes	Service de l'agriculture et des affaires rurales

Domaine politique	Type d'instrument	Projet politique	Service compétent
agricole			
Construction des terres agricoles et développement agricole	Incitatif	Projets spéciaux de développement agricole moderne	Service de l'agriculture et des affaires rurales
Nouvelles industries et activités rurales	Incitatif	Projets de nouvelles industries et nouvelles activités rurales	Service de l'agriculture et des affaires rurales ; service de la planification et des ressources naturelles ; commission du développement et de la réforme
Protection écologique	Incitatif	Amélioration intégrée de petits bassins versants écologiquement propres	Service de l'eau, etc.
Protection écologique	Incitatif	Pilote de villages « beaux par l'eau »	Service de l'eau
Protection écologique	Incitatif	Aménagement des cours d'eau, y compris ouverture de nouveaux chenaux	Service de l'eau
Protection écologique	Incitatif	Création de terres boisées	Service du verdissement et de l'apparence urbaine
Préservation du paysage et transmission culturelle	Incitatif	Pilote de protection et de transmission du paysage « Jiangnan shanghaien »	Service de la planification et des ressources naturelles
Préservation du paysage et transmission culturelle	Symbolique	Orientation de la planification, du design et de la construction du paysage rural	Service de la planification et des ressources naturelles

Domaine politique	Type d'instrument	Projet politique	Service compétent
Préservation du paysage et transmission culturelle	Symbolique	Bourgs et villages historiques et culturels reconnus	Service du logement et de la construction urbaine-rurale
Amélioration du cadre de vie	Incitatif	Projets de cercles de vie communautaire ruraux	Service de la planification et des ressources naturelles
Amélioration du cadre de vie	Incitatif	Projets de routes rurales, dont gros et moyens entretiens dans le cadre des « quatre bonnes routes rurales »	Service des transports
Amélioration du cadre de vie	Incitatif	Construction de « belles cours » et de « trois petits jardins »	Service de l'agriculture et des affaires rurales
Amélioration du cadre de vie	Symbolique	Orientation de la gestion de la construction des logements des villageois	Service du logement et de la construction urbaine-rurale ; service de l'agriculture et des affaires rurales, etc.

2.4 Participation conjointe de multiples acteurs : le réseau de soutien dans le fonctionnement des politiques

Le fonctionnement des politiques de construction rurale de Shanghai et la production de leur valeur reposent sur un réseau de soutien conduit par les services gouvernementaux et les entreprises publiques, et auquel participent les collectifs de bourgs et de villages, les acteurs sociaux et d'autres parties prenantes.

À mesure que la valeur des campagnes shanghaiennes se manifeste, les acteurs impliqués dans la construction rurale se multiplient. Ils insufflent une nouvelle vitalité au développement rural et signalent l'entrée des facteurs urbains de développement ainsi que l'approfondissement de l'intégration ville-campagne. Dans les campagnes de Shanghai, des expériences innovantes apparaissent continuellement : participation des collectifs villageois au capital et aux dividendes, création de coentreprises entre capital social et collectifs de bourg, introduction d'opérateurs tiers pour la gestion intégrale de villages.

L'intervention de multiples acteurs bouscule inévitablement le modèle de gestion formé depuis plusieurs décennies, fondé sur le principe selon lequel « le collectif villageois décide ». Elle exige également que les politiques de construction rurale améliorent rapidement les mécanismes de répartition des bénéfices et de maintenance à long terme.

3 Dilemmes de production de valeur des politiques de construction rurale

Bien que les résultats obtenus soient évidents, les politiques de construction rurale de Shanghai demeurent confrontées à des contraintes pratiques. Cette section analyse leurs dilemmes de production de valeur avant, pendant et après la construction, à partir de trois dimensions : adaptation locale, coordination-intégration et soutien institutionnel.

3.1 Contrôle préalable à la construction : une adaptation flexible insuffisante qui freine l'entrée des facteurs de développement

Dans la phase d'approvisionnement en facteurs avant la construction, les instruments réglementaires jouent le rôle principal. Leur forte normativité et leur rigueur protègent la valeur de seuil des ressources spatiales rurales, mais elles produisent aussi des phénomènes tels que la « descente » des exigences de contrôle urbain vers le rural ou le « manque » des saisons agricoles en raison des procédures d'ajustement. Les activités de construction rurale s'en trouvent fortement contraintes, et l'incertitude limite les possibilités d'amélioration de l'efficacité.

Premièrement, certains contenus de contrôle s'adaptent mal aux réalités de la construction rurale et répondent insuffisamment aux nouvelles tendances du développement rural. D'un côté, les logiques de contrôle propres aux zones situées dans les limites du développement urbain sont directement transplantées dans les campagnes : marges de recul, taux d'espaces verts et même bassins incendie sont mécaniquement exigés dans des espaces ouverts ou pour des bâtiments proches de rivières et d'étangs ; dans les approbations liées à l'approvisionnement ponctuel en terrain, des exigences de densité bâtie, de coefficient d'occupation ou de stationnement augmentent inutilement les coûts. De l'autre côté, ces règles négligent la complexité des conditions rurales. De nombreuses habitations traditionnelles à structure brique-bois sont classées comme bâtiments dangereux au regard des normes actuelles et comportent des risques incendie, ce qui rend difficile l'investissement public ou social dans leur protection, leur rénovation et leur réutilisation. Il devient alors difficile de produire une valeur économique par la réactivation spatiale, et même d'intervenir contre la dégradation progressive de ces bâtiments, entraînant une perte de valeur culturelle.

Deuxièmement, dans la mise en œuvre du contrôle, la rigidité réglementaire, le manque de flexibilité et la complexité des procédures d'approbation rendent difficile l'introduction des facteurs de développement. Les projets de construction rurale mobilisent souvent des investissements limités, mais ils sont « petits tout en étant complets », car ils touchent de nombreuses lignes de contrôle sectoriel. Après superposition des exigences, ils se heurtent à des contraintes spatiales multiples. Dans le village XH (figure 3), par exemple, la superposition des terres agricoles fondamentales, des surfaces d'eau gérées, des parcelles de boisement, des terrains concernés par la réduction de construction et des projets financés par les finances publiques encore soumis à délai montre que l'espace ajustable est très restreint. Même les rares espaces adaptés nécessitent une coordination complexe entre services, en raison des exigences de compensation foncière et de désignation complémentaire. Un simple changement affecte l'ensemble du système et accroît fortement la difficulté.

Par ailleurs, le système de gestion urbain, fin, intégré et complexe, est étendu aux campagnes dans les procédures d'approbation. Les services concernés connaissent souvent mal les projets de construction rurale, ce qui allonge les délais et fait manquer les fenêtres d'action. Dans un projet d'utilisation de terrain constructible collectif rural du village XH, bien que l'ajustement de planification ait suivi une procédure relativement rapide d'approfondissement de mise en œuvre et ait reçu le soutien de toutes

les parties, l'ensemble du processus, depuis l'ajustement du plan jusqu'aux formalités du projet, a encore dépassé un an. Dans le cadre d'une création de village démonstrateur de revitalisation rurale, ce calendrier est extrêmement serré. Les perspectives de rendement limitées des projets ruraux, combinées à l'incertitude des approbations, réduisent directement l'enthousiasme des acteurs sociaux et freinent l'entrée des facteurs de développement dans les campagnes.



Figure 3. Conflits de planification révélés par la superposition des conditions de planification du village XH

Source : matériaux de projets du Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute Co., Ltd. Note : superposition réalisée en 2022.

3.2 Coordination interservices pendant la construction : une intégration insuffisante qui limite la coordination des valeurs multiples

Les politiques de construction rurale de Shanghai fonctionnent par combinaison d'outils et de services multiples. La construction d'un village implique souvent plusieurs projets politiques relevant de

domaines et d'administrations différents. Les demandes et approbations sont généralement menées séparément par ligne sectorielle ; la mise en œuvre, le versement des fonds et la réception des travaux suivent aussi des circuits distincts. Cette spécialisation renforce le professionnalisme et la normativité, mais elle produit objectivement un déficit de coordination spatiale et d'intégration administrative.

Sur le plan spatial, l'intégration des investissements entre services et catégories foncières est difficile. Cela limite la maximisation des bénéfices de l'optimisation spatiale et affecte la coordination des valeurs agricoles, écologiques et autres. L'amélioration de l'efficacité spatiale reste donc limitée. D'une part, les projets des différents services peinent à dépasser les restrictions de catégories foncières, ce qui empêche les effets d'échelle et d'intégration. Ainsi, les coûteux projets d'amélioration de petits bassins versants écologiquement propres ne peuvent souvent que nettoyer et curer les cours d'eau existants ; les restrictions liées aux lignes bleues ou à la protection des terres cultivées rendent difficiles la connexion des systèmes hydrauliques et le traitement des bras morts, si bien que le problème d'écoulement n'est pas résolu à la racine. Les projets de terres agricoles de haut standard peuvent concentrer les terres agricoles fondamentales permanentes à l'intérieur du périmètre, mais ne peuvent optimiser les lignes bleues ni les terrains constructibles. Les relations entre champs, eau et routes ne parviennent donc pas à l'état le plus favorable à l'agriculture moderne. De nombreuses terres agricoles fondamentales permanentes restent petites, fragmentées et dispersées, sans répondre aux besoins de production moderne, tandis que les voies d'ajustement sont limitées.

D'autre part, le phénomène selon lequel « la construction précédente limite la suivante » est fréquent. Dans un village, l'amélioration d'un petit bassin versant écologiquement propre a été réalisée avant un projet de terres agricoles de haut standard. Il n'a donc plus été possible de remblayer et de remettre en culture certains réseaux d'eau de parcelle couverts par le premier projet, ce qui a empêché de maximiser la continuité des terres cultivées. Même si cette règle vise à éviter les investissements financiers répétés, elle produit en pratique des effets négatifs lorsqu'elle ne correspond pas à la réalité du développement rural continu.

En matière d'intégration administrative, le mode de gestion par lignes sectorielles accroît les coûts humains et matériels. Les projets de terres agricoles de haut standard et ceux de petits bassins versants écologiquement propres imposent tous deux des contraintes techniques précises, mais ils n'offrent pas de guide normatif pour coordonner champs, forêts, eaux et autres éléments spatiaux entre services. Faute de coordination à l'échelle de l'écosystème, l'objectif de gouvernance écologique est difficile à atteindre. L'actuel remembrement territorial intégré prend certes le bourg comme unité, mais son modèle financier, fondé sur des « canaux inchangés et des responsabilités séparées », laisse très peu de marge d'optimisation aux bourgs. L'absence d'un service chef de file doté d'autorité rend très difficile la synchronisation des projets, et les barrières d'information entre services aggravent encore cette difficulté.

L'optimisation systémique de l'organisation spatiale et l'utilisation intégrée des catégories foncières constituent un moyen important de produire de la valeur et d'améliorer l'efficacité dans un contexte de contraintes fortes. Bien que le remembrement territorial intégré ait déjà exploré une coordination globale de l'ensemble du territoire et de tous les facteurs [14], les projets pilotes restent limités. Les villages non inclus dans ces pilotes rencontrent encore de grandes difficultés pour franchir les restrictions foncières. Si l'expérimentation était généralisée sans ajustement institutionnel

correspondant, les effets négatifs d'une coordination interservices insuffisante pourraient même s'amplifier.

3.3 Exploitation et maintenance après la construction : des mécanismes insuffisants qui limitent la valeur à long terme

Le fonctionnement des politiques de construction rurale de Shanghai requiert non seulement la coordination des services gouvernementaux à différents niveaux, mais aussi l'initiative et le soutien des collectifs de bourgs et de villages, ainsi que des acteurs sociaux. Des mécanismes bien conçus permettent de mobiliser les acteurs, de stabiliser le réseau de soutien politique et d'établir la base de la production de valeur. Après des années de mise en œuvre, d'importantes ressources se sont cristallisées dans l'espace rural shanghaien. Cependant, l'insuffisance des mécanismes de maintenance à long terme et des mécanismes de répartition des bénéfices alignant droits et responsabilités entraîne, comme ailleurs, un risque de dégradation progressive des résultats construits.

La conception des mécanismes d'exploitation et de maintenance après construction est essentielle pour l'amélioration durable de l'efficacité spatiale. D'une part, les différents projets de construction à Shanghai manquent souvent de dispositifs de suivi des performances après achèvement. Certains villages tendent donc à viser l'achèvement plutôt que l'efficacité. La réception devient l'objectif principal, l'initiative propre du collectif villageois n'est pas pleinement activée, et les résultats construits ne sont pas véritablement utilisés pour produire de la valeur.

D'autre part, les politiques accordent généralement plus d'attention à la construction matérielle qu'aux mécanismes générateurs de revenus durables. Le passage d'une « transfusion politique » à une capacité d'« auto-production » n'est pas encore réalisé. Une enquête sur les cinq premières vagues de villages démonstrateurs de revitalisation rurale montre que, malgré une forte hausse du revenu de l'économie collective villageoise, dont la médiane a dépassé 2 millions de yuans, certains villages restent confrontés à des revenus d'exploitation insuffisants. Le gain d'efficacité ne couvre pas toujours les dépenses d'exploitation et de maintenance postérieures à la création (tableau 2).

Tableau 2. Évolution des dépenses annuelles d'exploitation et de maintenance dans certains villages de Shanghai après la mise en œuvre d'un projet politique villageois

Village	Évolution des dépenses annuelles d'exploitation et de maintenance	Principales dépenses supplémentaires
Village LM	Environ 1 million de yuans	Entretien des espaces verts, maintenance des infrastructures, nettoyage à long terme
Village BG	1 à 2 millions de yuans	Entretien de l'environnement végétalisé
Village HM	Environ 1,4 million de yuans, principalement supportés par le collectif villageois	Maintenance quotidienne
Village HQ	Plus de 1 million de yuans	Surtout entretien paysager, ainsi que nettoyage des routes et des rivières

Village	Évolution des dépenses annuelles d'exploitation et de maintenance	Principales dépenses supplémentaires
Village WZ	Environ 1 million de yuans	Entretien des plantations
Village XY	Plus de 800 000 yuans	Entretien des boisements et espaces verts
Village HQ2	300 000 à 400 000 yuans, soit 100 000 à 200 000 yuans de plus qu'auparavant	Maintenance quotidienne
Village SY	Plus de 4 millions de yuans, contre plus de 2 millions auparavant	Maintenance du paysage et du style

Un mécanisme de répartition des bénéfices qui aligne droits et responsabilités est essentiel pour mobiliser les acteurs. Par sa conception institutionnelle, il joue un double rôle de protection des droits et de contrainte des responsabilités, indispensable à une production durable de valeur. Les investissements conjoints des collectifs de bourgs, des collectifs villageois, des entreprises et des acteurs sociaux deviennent plus fréquents, mais les mécanismes mûrs restent en retard. Ils sont freinés par des inquiétudes liées à la perte éventuelle d'actifs publics ou collectifs. Parfois, les gouvernements et collectifs préfèrent éviter la responsabilité plutôt que rechercher activement le développement ; les acteurs sociaux, de leur côté, craignent que l'incertitude des droits de propriété ne leur cause des pertes. Dans le projet de village démonstrateur de revitalisation rurale TW, il a été constaté que les fonds provenaient du gouvernement du bourg, que la propriété du projet appartenait à ce gouvernement et que la gestion quotidienne était également assurée par lui. Le collectif villageois percevait des loyers fonciers et immobiliers, mais n'avait pas voix au chapitre dans l'attraction des investissements ni dans l'exploitation. Les coûts de maintenance se sont ensuite révélés nettement élevés, tandis que le collectif villageois manquait d'incitation à participer à l'entretien quotidien. L'effet d'amélioration de l'efficacité est donc resté limité.

Sur la base de la protection des droits, le renforcement des responsabilités est tout aussi important. Dans certains villages, le collectif ou les habitants manquent de consensus de valeur et de vision à long terme. Lorsque les revenus du projet augmentent, certains villageois demandent fréquemment une hausse des loyers et utilisent la menace de reprendre les terres comme levier de négociation, ce qui accroît les difficultés et l'incertitude de l'exploitation.

Ces dernières années, les politiques de construction rurale de Shanghai ont progressivement accordé plus d'attention aux valeurs immatérielles, telles que l'augmentation des revenus collectifs et la formation d'un ethos villageois. Il est urgent de dépasser la logique qui valorise l'investissement de construction tout en négligeant l'exploitation ultérieure, d'accélérer la mise en place d'un mécanisme d'évaluation de la production de valeur et de promouvoir des mécanismes de participation diversifiés adaptés aux différents contextes.

4 Réponses de planification orientées vers la production de valeur

Dans le processus de production de valeur par les politiques de construction rurale, la planification rurale doit elle aussi innover de manière adaptative. Du point de vue de la discipline de la planification, les réponses suivantes peuvent être proposées.

4.1 Approfondir la reconnaissance de la valeur et renforcer l'adaptation locale de la planification rurale

Il convient de renforcer le rôle de la planification dans la reconnaissance de la valeur rurale. Sur la base d'une compréhension approfondie du rôle singulier des campagnes dans la construction de Shanghai comme métropole internationale, il faut reconnaître davantage les différences entre espace rural et espace urbain : fonctions fondamentales de garantie de la production agricole et de stabilisation écologique, mais aussi rôle de support différencié pour des fonctions urbaines essentielles. Concrètement, les actions suivantes doivent être accélérées.

Premièrement, dans l'action de planification, il faut tenir compte de la complexité des droits sur les ressources spatiales rurales. En fonction des compétences confiées par l'État aux services de planification et de ressources naturelles et du processus de planification-construction, il convient d'accélérer la clarification des droits de propriété, ainsi que les enquêtes et évaluations portant sur les espèces biologiques, le paysage, l'histoire, les cultures populaires et autres ressources. Cela permettra d'approfondir la compréhension des « gènes culturels » et des significations de l'espace rural [15], puis de les prolonger dans la planification et le design.

Deuxièmement, sur la base d'une compréhension complète de la valeur de l'espace rural, il faut promouvoir activement les actions de protection et d'amélioration de cette valeur. Dans la construction des systèmes normatifs, les différences entre rural et urbain en matière de densité bâtie et de morphologie doivent être pleinement reconnues. Il faut éviter de prolonger simplement les normes des environnements bâtis denses vers les campagnes, tout en évitant de créer artificiellement une nouvelle dualité normative ville-campagne.

4.2 Promouvoir la synergie des valeurs et renforcer le rôle de coordination de la planification rurale

Au niveau de la synergie des valeurs, la difficulté de coordination entre services reflète le défi actuel de coordination des valeurs dans la construction rurale. L'attachement de chaque service à ses propres exigences de contrôle de seuil traduit la tension entre l'inertie administrative moderne, où chacun est responsable de son domaine, et la complexité des valeurs multiples dans la pratique rurale. L'unicité et l'intégration de l'espace rendent nécessaire la coordination spatiale des exigences de contrôle par les services de planification et de ressources naturelles.

Premièrement, au niveau du système de planification, il faut reconnaître les différences d'échelle et d'usage entre terres agricoles, forêts, eaux et autres catégories rurales, ainsi que les caractéristiques de la gestion sectorielle actuelle. Il faut éviter le retour d'une idée selon laquelle les campagnes n'auraient pas besoin d'une planification spatiale coordonnée, mais aussi éviter de compliquer des problèmes simples par un découpage excessif des catégories ou des parcelles, qui rendrait le système de planification rural trop lourd et coûteux. Tout en garantissant l'ordre spatial et la transmission des exigences clés descendantes, il faut conserver de la flexibilité pour des demandes de développement incertaines [16-17].

Il est donc nécessaire d'approfondir la relation entre deux fonctions de la planification rurale : le contrôle de l'usage actuel des terres et l'orientation du développement futur. Les contenus directifs qui

devraient rester flexibles ne doivent pas être transformés en contraintes rigides. À partir des conditions de base et des caractéristiques de gestion de la construction rurale, il faut renforcer les exigences de seuil, telles que la protection des terres cultivées et des espaces écologiques, tout en appliquant aux terrains constructibles des mesures flexibles, comme le contrôle du volume total et la réserve d'élasticité dans l'organisation spatiale.

Deuxièmement, dans la mise en œuvre des plans, il faut établir un dialogue actif avec les services gouvernementaux concernés et écouter pleinement leurs propositions, afin que la planification puisse coordonner et intégrer les valeurs multiples. Au niveau du socle spatial, la planification villageoise doit servir de plateforme pour construire une « base unique » de construction, et promouvoir l'usage partagé et la mise à jour dynamique d'un « jeu de données unique » et d'un « ensemble de normes unique » entre services. Au niveau de l'usage de l'espace, elle doit assumer la coordination des différentes ressources territoriales rurales, dialoguer avec les services autour d'objectifs globaux et de valeurs de long terme, coordonner les standards et exigences de chaque projet, proposer des modes d'intégration et de mutualisation financière, et rechercher la meilleure solution possible pour maximiser la production de valeur dans une perspective spatio-temporelle d'ensemble.

4.3 Renforcer le consensus de valeur et articuler la planification rurale aux mécanismes institutionnels

Au niveau du consensus de valeur, l'attention accordée jusqu'ici à la formation du consensus et aux mécanismes de partage de la valeur dans la construction rurale reste insuffisante. Il en résulte un décalage entre le « matériel » de la construction physique et le « logiciel » institutionnel. Renforcer l'articulation entre planification rurale et mécanismes suppose de consolider le rôle de la planification dans la formation et le maintien du consensus.

Premièrement, lors de l'élaboration des plans, la mobilisation et la concertation doivent être pleinement valorisées. Les différentes parties de la construction rurale doivent être encouragées à participer activement et à rechercher ensemble le développement. Il faut entrer dans les villages pour écouter les aspirations des habitants, tout en respectant celles des acteurs sociaux. Dans la planification spatiale, la coordination entre élaboration des plans, mise en œuvre et fonctionnement des politiques doit être renforcée [18], afin que les planificateurs passent du rôle de « dessinateurs » à celui de « gestionnaires ». Deuxièmement, le processus de planification doit être plus durable, ouvert et orienté vers la soutenabilité. Il doit aider les villages à définir des trajectoires de développement de long terme et des mécanismes d'exploitation et de maintenance permettant une croissance durable des revenus. Il faut réfléchir à la manière dont les supports spatiaux peuvent produire de la valeur et soutenir le développement, et aider activement les collectifs villageois à trouver les voies politiques correspondantes. Les pratiques récentes de « planificateur rural » et de « planification accompagnée » devraient précisément révéler la valeur du travail de planification rurale dans ce processus.

5 Conclusion

Avec la mise en place du système de planification territoriale et spatiale, les campagnes entrent dans une nouvelle ère où la planification précède la construction. La mise en œuvre de la Stratégie de revitalisation rurale a indiqué l'orientation de la production de valeur dans la construction rurale. La spécificité des mégapoles implique qu'elles se situent à l'avant-garde de cette mise en œuvre et de la capacité des politiques de construction rurale à produire de la valeur.

Les services de planification et de ressources naturelles, ainsi que la planification rurale, peuvent contribuer activement à plusieurs niveaux à la production de valeur des politiques de construction rurale. Pour les planificateurs et la profession, cela signifie une transformation profonde.

Premièrement, il faut promouvoir l'adaptation aux campagnes des normes de planification, de mise en œuvre et de gestion qui étaient auparavant principalement pensées pour les environnements bâtis denses. Des règles plus inclusives doivent distinguer les environnements bâtis denses et peu denses, afin de réaliser une coordination ville-campagne au niveau normatif.

Deuxièmement, les objectifs de planification doivent certes maintenir la pensée du contrôle de seuil, mais davantage encore renforcer une pensée de production de valeur, en passant de la « limitation du développement » à la recherche d'un « développement raisonnable et durable ».

Troisièmement, les méthodes de planification doivent devenir plus ouvertes, inclusives et délibératives. Plaidoyer, concertation et communication deviendront des modes essentiels du travail de planification rurale, tandis que flexibilité et inclusivité deviendront des caractéristiques centrales de son élaboration et de sa gestion.

Enfin, le rôle et les méthodes de travail des planificateurs ruraux changeront profondément. Par un accompagnement continu, ils devront aider les différents acteurs à coordonner leurs actions et à poursuivre ensemble la réalisation de la valeur dans le processus de développement.

Remerciements

Au cours de la rédaction de cet article, les auteurs ont bénéficié du soutien important de responsables et d'experts du Bureau de la planification et des ressources naturelles de Shanghai, de la Commission de l'agriculture et des affaires rurales, du Centre des affaires hydrauliques du Bureau de l'eau, ainsi que de plusieurs gouvernements de bourgs. Ils ont également reçu l'aide de nombreux collègues du Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute Co., Ltd. Les auteurs leur expriment leur sincère gratitude.

Notes

① Extrait du discours prononcé par Li Qiang, alors secrétaire du Comité du Parti de Shanghai, lors de la réunion de terrain organisée en 2018 par le Comité du Parti et le gouvernement municipal de Shanghai à Zhujiajiao, district de Qingpu, pour promouvoir la mise en œuvre de la Stratégie de revitalisation rurale. https://www.shanghai.gov.cn/nw44745/20200824/0001-44745_1325774.html.

Références

- [1] Chen Lin, Shen Gaojie. Planification des zones rurales et périurbaines : pratique innovante de Shanghai orientée vers une gestion basée sur l'action [J]. Urban Planning Forum, 2022(2): 90–95.
- [2] Gu Shoubo, Shen Gaojie. Sur la construction d'un système de planification de l'espace territorial dans les zones rurales de Shanghai : pratiques et réflexions [J]. Small Town Construction, 2023, 41(9): 15–21.
- [3] Yang Guiqing. « Ville-campagne intégrées » : réflexion sur un modèle innovant de revitalisation rurale dans la métropole de Shanghai [J]. Shanghai Rural Economy, 2021(12): 8–10.
- [4] Moore M. H. Creating public value: strategic management in government [M]. Cambridge, MA : Harvard University Press, 2001.
- [5] Zhang Shuguang. Construction et dépassement de la théorie de la valeur de la subjectivité : enjeux et avancées de la philosophie des valeurs [J]. Revue des sciences sociales, 2019(4): 5–14.

- [6] Yang Yani. Réflexion sur la valeur et optimisation des pratiques de construction rurale en Chine [J]. Urban Planning Forum, 2021(4): 112–118.
- [7] Ye Hong, Tang Shuang, Peng Yueyang, et al. Équivalence urbain-rural : une nouvelle voie de développement rural à l'ère nouvelle [J]. Urban Planning Forum, 2021(3): 44–49.
- [8] Shen Mingrui, Zhang Jingxiang. Transformation et revitalisation du milieu rural chinois dans le contexte de la nouvelle urbanisation [J]. City Planning Review, 2015, 39(1): 30–34.
- [9] Lang Yu, Wang Guixia. Mécanismes de valorisation des ressources écologiques au service de la revitalisation rurale : logique et voies de mise en œuvre [J]. Journal of Natural Resources, 2024, 39(1): 29–48.
- [10] Moore M. H. Creating public value: strategic management in government [M]. Cambridge, MA : Harvard University Press, 2001.
- [11] Schneider A., Ingram H. Hypothèses comportementales des instruments de politiques publiques [J]. The Journal of Politics, 1990, 52(2): 510–529.
- [12] Zhang Shangwu, Li Jingsheng, Luan Feng, et al. Enjeux de planification et développement disciplinaire de la revitalisation rurale [J]. City Planning Review, 2022, 46(10): 18–24.
- [13] Sun Ying, Zhang Shangwu. La construction rurale comme processus de gouvernance : offre de politiques et réponses des villages [J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 114–119.
- [14] Pan Ke, Sang Jin. Intégration globale de l'aménagement du territoire : difficultés, innovations et pratiques de Ningbo [J]. Urban Planning Forum, 2025(1): 40–45.
- [15] Luan Feng, Pei Zuxuan, Cao Sheng, et al. Planification pratique du paysage rural : méthodes d'élaboration et explorations pratiques [J]. Urban Planning Forum, 2022(3): 65–71.
- [16] Jian Hongbo, Duan Degang, Zhang Bing. Comment réaliser une planification villageoise pratique : observations et enseignements issus des phénomènes de circulation informelle [J]. City Planning Review, 2019, 43(11): 103–111.
- [17] Geng Huizhi, Li Kaiming. Stratégies de contrôle spatial des zones rurales dans le cadre du système national de planification territoriale : expérience de Shanghai [J]. Urban Planning Forum, 2020(4): 58–66.
- [18] Peng Zhenwei, Zhang Li, Dong Shuting, et al. Nécessité, positionnement et contenus clés de la planification territoriale intégrée au niveau des cantons [J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 31–36.

Traduction assistée par ai