

Pré-évaluation des 'indicateurs fantômes' de la province du Hubei, axée sur l'équité de l'accès aux droits au développement foncier

Xia Jing, Tian Li, Wang Chenyue, Wei Wei, Wang Zhifeng

École d'Architecture et d'Art de l'Université de Technologie de Hefei

École d'architecture de l'Université Tsinghua

Département d'urbanisme de la Faculté d'architecture de l'Université Tsinghua

Centre de recherche sur l'utilisation des terres et les politiques de logement de l'Université Tsinghua

École d'architecture de l'Université Tsinghua, Centre d'innovation technologique pour la gestion intelligente de l'environnement et de l'aménagement spatial de l'habitat humain du ministère des Ressources naturelles

École d'Architecture et d'Urbanisme de l'Université de Wuhan

École de gestion et d'ingénierie de la Central University of Finance and Economics

Résumé: Cet article identifie les défis liés à la mise en œuvre de la planification des zones fonctionnelles principales pour atteindre les objectifs de développement régional coordonné et de prospérité partagée. Il utilise la méthode d'évaluation des politiques publiques S-CAD pour évaluer l'impact de l'indice « ombre » axé sur l'égalité des droits de développement foncier sur la performance politique de l'optimisation de la mise en œuvre de la planification des zones fonctionnelles principales et la réalisation de cet objectif. Conclusion : La stratégie de mise en œuvre de la planification des zones fonctionnelles principales basée sur « la double valeur de l'équité + la mise en œuvre de l'équité en trois étapes » contribue à l'équilibre des droits de développement foncier régional ; l'intervention de l'« indice ombre » pour atteindre l'égalité des droits de développement foncier dans les différentes zones fonctionnelles principales est fortement reconnue au niveau local ; l'« indice ombre » et les transferts financiers centraux constituent conjointement un mécanisme de garantie du développement équilibré régional « transferts horizontaux + transferts verticaux », qui favorise la mise en œuvre des intentions stratégiques centrales et l'autonomie du développement local ; une évaluation basée sur la méthode S-CAD de deux scénarios politiques dans la province du Hubei avec ou sans intervention de l'« indice ombre » a montré que le scénario politique avec intervention de l'« indice ombre » est plus susceptible d'atteindre l'objectif d'optimisation du schéma de développement et de protection grâce à son impact politique et son efficacité.

Financement : Projet majeur du Fonds national des sciences sociales « Étude des outils politiques de la configuration et de la circulation des droits de développement foncier basés sur la planification de l'espace national » (Numéro du projet : 20&ZD107) ; Projet de recherche en sciences humaines et sociales du ministère de l'Éducation « Étude de la configuration des droits de développement foncier et de la mise en œuvre de la planification des zones fonctionnelles dans le contexte de la prospérité commune : caractéristiques spatio-temporelles et mécanismes d'influence » (Numéro du projet : 23YJCZH245) ; Financement spécial du budget de recherche fondamentale des universités centrales (Numéro du projet : JZ2023HGTA0189, Numéro du projet : JZ2022HGQA0169)

Mots-clés : Droit d'aménagement foncier ; Indicateurs fantômes ; Évaluation préalable des politiques ; Province du Hubei

Biographie des auteurs: Xia Jing, maître de conférences à l'École d'architecture et d'art de l'Université de technologie de Hefei, chercheur postdoctoral à l'École d'architecture de l'Université Tsinghua, seu __ sum@163.com* Tian Li, professeur et directeur adjoint du Département d'urbanisme de l'École d'architecture de l'Université Tsinghua, directrice du Centre de recherche sur l'utilisation des terres et les politiques du logement, litian262@126.com Wang Chenyue, chercheur postdoctoral à l'École d'architecture de l'Université Tsinghua, Centre d'innovation technologique pour la gouvernance de l'environnement et de la planification spatiale de l'habitat intelligent du ministère des Ressources naturelles Wei Wei, professeur à l'École de design urbain de l'Université de Wuhan Wang Zhifeng, professeur à l'École des sciences de la gestion et de l'ingénierie de l'Université des finances et de l'économie de Chine

Preliminary Evaluation of the "Shadow Quota" Policy in Hubei Province: A Perspective of Land Development Rights Equalization

XIA Jing, TIAN Li, WANG Chenyue, WEI Wei, WANG Zhifeng

Abstract : This paper aims to identify and analyze the real challenges facing planning for development priority zones (PDPZ). Rooted in the principle of equal land development rights, the shadow quota policy (SQP) is introduced to facilitate coordinated regional development and common prosperity. Employing the S-CAD policy evaluation method, this paper evaluates the application of SQ to optimize the implementation of PDPZ. Several key findings emerge. Firstly, the strategy that combines "double fair value" with "three-stage fairness realization" helps balance regional land development rights. Secondly, the SQ approach has gained widespread local acceptance by ensuring justice in the allocation of land development rights among different types of development priority zones. Additionally, along with central transfer payment, SQP forms a critical component of China's horizontal and vertical transfer payment system. It supports balanced regional development, promotes national strategy implementation, and preserves local autonomy. Thirdly, the paper compares and evaluates two policy scenarios in Hubei Province by adopting the S-CAD method. The results show that the scenario involving SQP is more likely to strike a balance between development and protection with high efficacy and efficiency.

Keywords : land development rights ; shadow quota ; public policy pre-evaluation ; Hubei Province

Depuis que la première ébauche du plan quinquennal du pays a proposé l'idée de promouvoir la construction de zones fonctionnelles principales, la mise en œuvre des plans de zones fonctionnelles principales a duré près de 20 ans. Tout en contribuant à l'optimisation de la structure de développement et de protection de l'espace terrestre, les disparités de développement entre les régions se sont encore accentuées, rendant difficile la réalisation de l'objectif du XXe Congrès du Parti de parvenir à un développement coordonné et à une prospérité partagée entre les régions grâce à l'amélioration de la planification des zones fonctionnelles principales^[1-3]. En fin de compte, les moyens de contrôle spatial différenciés des zones fonctionnelles principales signifient une allocation différenciée des droits de développement foncier. Sur cette base, cet article, en s'appuyant sur le concept d'une politique d'optimisation de la mise en œuvre des plans de zones fonctionnelles principales axée sur l'égalisation des droits de développement foncier grâce à des « indicateurs fantômes », utilise la

méthode d'évaluation des politiques publiques S-CAD pour effectuer une pré-évaluation de l'effet de la mise en œuvre de la politique des « indicateurs fantômes » au Hubei, afin de contribuer à la construction d'un nouveau système de planification de l'espace terrestre et à l'amélioration de la capacité de gouvernance de la planification spatiale en Chine, tout en réalisant l'optimisation de la structure de l'espace terrestre, atteindre l'objectif de développement équitable et équilibré des zones fonctionnelles principales.

1 Égalisation des droits fonciers dans la zone principale et cadre d'indicateurs « fantômes »

1.1 La planification de la zone fonctionnelle principale est devenue un facteur aggravant les déséquilibres du développement régional

La planification des zones fonctionnelles principales s'apparente essentiellement à un outil de contrôle spatial du développement régional ^[4], un instrument de planification et de contrôle essentiel pour la mise en œuvre du système national de contrôle des utilisations des terres, la réalisation du développement coordonné des régions et de la prospérité partagée, ainsi que d'autres stratégies nationales. La planification des zones fonctionnelles principales est un outil typique qui, au niveau de la gestion des droits de développement foncier de premier niveau, détermine la répartition des droits de développement foncier des différentes unités de district ^[5-7]. La définition des types de zones fonctionnelles principales, telles que les zones urbanisées, les principales zones de production de produits agricoles et les zones écologiques clés, implique l'application d'un contrôle spatial différencié et l'attribution de droits de développement foncier à ces différentes zones fonctionnelles principales. En ce qui concerne les principales zones de production de produits agricoles et les zones écologiques clés (ci-après dénommées « zones limitées »), leurs droits de développement foncier seront « restreints ». Si des politiques de compensation des droits de développement foncier ne sont pas mises en place de manière suffisante, cela ne fera que conduire à un développement régional déséquilibré dans le cadre d'une répartition déséquilibrée des droits de développement foncier, ce qui irait à l'encontre de l'objectif initial de la planification des zones fonctionnelles principales, à savoir la réalisation d'un développement régional coordonné.

La principale limitation de la classification et de la gestion différenciée des zones de fonctions principales réside dans le fait qu'elle ne facilite pas la mise en œuvre d'une concurrence et d'une coopération équitables entre les régions ^[8]. En remontant aux contextes de la planification et de la mise en œuvre des zones de fonctions principales, les idées stratégiques de la période du « XIe Plan quinquennal » et la mise en œuvre des plans nationaux et provinciaux des zones de fonctions principales pendant la période du « XIIe Plan quinquennal » sont apparues à un moment où le pays passait de la « première priorité » du développement prioritaire des régions côtières à la « deuxième priorité » du développement coordonné entre les régions côtières et l'intérieur des terres. Au cours de cette transformation stratégique du développement régional, plus la planification régionale s'adapte à la stratégie de développement non équilibré et à ses politiques économiques régionales, moins elle s'adapte aux exigences d'une stratégie coordonnée de développement régional et de coexistence harmonieuse entre l'homme et la nature ^[9-11]. Sa manifestation typique est que la mise en œuvre de la planification des zones de fonctions principales a aggravé le déséquilibre régional entre les zones urbanisées et les zones

restreintes et interdites, ce qui rend difficile la formation d'une structure de protection du développement spatial contrainte par les fonctions principales. Des études empiriques pertinentes ont prouvé cette conclusion. Par exemple, Liu et al. ^[12] ont constaté que le taux d'expansion urbaine des régions du centre et de l'ouest de la Chine est resté élevé après la mise en œuvre de la « Planification des zones de fonctions principales », Li Hui et al. ^[13] ont constaté que la mise en œuvre de la planification des zones de fonctions principales dans la province du Hunan n'a pas eu d'effet significatif sur la formation d'une structure de fonctions principales évidente dans les zones restreintes et interdites, et le développement des zones de fonctions principales au sein des régions économiques importantes et des régions ethniques du pays a également montré un développement incohérent ^[14-15].

En ce qui concerne le mécanisme de transferts de paiement, il présente des caractéristiques de « verticalité et de faible horizontalité », et le mécanisme d'ajustement politique axé sur les transferts de paiement verticaux vers le centre a du mal à résoudre les problèmes d'internalisation des effets externes horizontaux entre les régions, tels que le partage des coûts et des avantages découlant de la protection des terres arables et de la protection de l'environnement. Ce type de conception institutionnelle rend également floue la relation entre les responsabilités, les droits et les intérêts liés à la réalisation des objectifs de protection apportés par les zones limitées ou interdites, car il est difficile de segmenter les sources de financement ^[16-17]. En ce qui concerne la conception des politiques de transferts de paiement, l'accent est actuellement mis sur les zones à fonctions écologiques clés, tandis que les politiques de transferts de paiement pour les principales zones de production de produits agricoles sont globalement insuffisantes, en particulier en ce qui concerne le manque de projets de transferts de paiement généraux visant à compenser efficacement le droit de développement des terres dans les principales zones de production de produits agricoles ^[18]. Même dans les zones à fonctions écologiques clés où la mise en œuvre des politiques de transferts de paiement est relativement bonne, le montant actuel des transferts de paiement ne permet pas de compenser pleinement le coût d'opportunité des pertes subies par les zones à fonctions écologiques clés. Par exemple, Li Guoping et al. ^[19] ont calculé que la proportion du montant des transferts de paiement reçus par les comtés des zones à fonctions écologiques clés du niveau national dans la province du Shaanxi entre 2009 et 2014 par rapport à leurs pertes de coût d'opportunité se situait principalement entre 5% et 10%, tandis que Liu Chen et al. ^[20] ont calculé que le montant spécial des transferts de paiement de compensation écologique pour les zones à fonctions écologiques de conservation des sols dans les régions montagneuses et vallonnées du plateau loess dans la province du Shanxi entre 2008 et 2015 ne représentait pas plus de 5% de leurs pertes de coût d'opportunité. Cela montre que les politiques de transferts de paiement existantes ne parviennent pas à compenser suffisamment le droit de développement des terres qui a été endommagé dans les principales zones de production de produits agricoles et les zones à fonctions écologiques clés en raison de restrictions de développement. C'est également le point de départ réaliste de la proposition de « l'indicateur fantôme » dans le présent article, qui vise à promouvoir la mise en œuvre de la planification des zones à fonctions principales en s'appuyant sur l'équilibre des droits de développement des terres.

1.2 Équité des droits fonciers et conception d'« indicateurs fantômes »

Le manque de cohérence des politiques d'accompagnement, entre autres, constitue un défi majeur pour la mise en œuvre des plans de zones à fonctions principales. En l'absence de mécanismes d'incitation et de contrainte systématiques, les autorités locales choisissent essentiellement de mettre en œuvre les politiques qui leur sont favorables ^[21]. Les zones limitées et interdites nécessitent des investissements importants pour la construction de zones à fonctions principales, mais elles sont également confrontées à des difficultés de financement en raison des nombreuses restrictions imposées par la définition du type de zone à fonctions principales en termes de terres, de population et d'industrie, ce qui entraîne un manque de recettes fiscales ^[22]. Il est essentiel d'explorer la possibilité de transférer les droits de développement foncier, de créer un système de politiques et d'institutions de contrôle de l'utilisation de l'espace terrestre fondé sur une compensation interrégionale, une égalité des chances et une équité des résultats, et de renforcer la cohérence entre les politiques ^[23]. En ce qui concerne la mise en œuvre du régime de contrôle de l'utilisation de l'espace terrestre et les externalités qu'elle engendre, le perfectionnement des politiques de compensation écologique et l'exploration de la conception de politiques de droits de développement négociables constituent des mécanismes importants d'internalisation des effets externes ^[24]. Par conséquent, il est urgent et important de se concentrer sur la conception d'instruments politiques d'accompagnement pour la mise en œuvre des plans de zones à fonctions principales, qui garantissent l'équité à tous les niveaux et à toutes les étapes. En ce qui concerne la transition des plans de zones à fonctions principales d'un développement régional déséquilibré vers un développement régional coordonné, la clé réside dans deux « prises en compte » : premièrement, il faut tenir compte de la réalisation équitable des droits de développement foncier des entités territoriales (collectives) et des entités individuelles ; deuxièmement, il faut tenir compte de la réalisation équitable des droits de développement foncier de tous les territoires, de la répartition des indicateurs aux résultats de la mise en œuvre ^[25-28]. En d'autres termes, il s'agit d'optimiser la mise en œuvre des plans de zones à fonctions principales en assurant l'équité des droits de développement foncier à tous les niveaux et à toutes les étapes, afin de contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques de développement régional coordonné et de prospérité partagée. Compte tenu de ce qui précède, Tian Li et al. ^[5] ont proposé le concept d'« indicateur fantôme », un outil politique d'accompagnement des plans de zones à fonctions principales axé sur l'équité des droits de développement foncier. L'« indicateur fantôme » est un concept politique conçu pour favoriser l'équilibre des droits de développement des différentes zones à fonctions principales en s'appuyant sur une approche intégrée « terres + finances publiques ». Il vise à garantir une répartition équitable des droits de développement foncier initiaux entre les différentes zones à fonctions principales, en se basant sur le principe de l'égalité des chances de développement potentielles, c'est-à-dire que la répartition initiale est axée sur « combien d'indicateurs doivent être répartis », et à mettre en œuvre des indicateurs de superficie constructible réellement supportables entre les différentes zones à fonctions principales, en se basant sur le principe de l'égalité des chances et de l'égalité des résultats de développement réels, c'est-à-dire que la re-répartition est axée sur « combien d'indicateurs peuvent être supportés », et à internaliser la valeur générée par les externalités telles que la protection de l'écosystème et la protection des terres arables en tant qu'indicateurs fantômes négociables et à les compenser par le biais de transactions.

Plus précisément, la conception politique des « indicateurs fantômes » vise à réaliser l'équité des droits de développement foncier à la fois globale et individuelle des districts et des membres, en se basant sur la valeur d'équité double macro-micro lors de la mise en œuvre des deux « considérations ». L'équité en trois étapes, à savoir l'équité initiale, l'équité procédurale et l'équité des résultats, permet de réaliser une allocation équitable des droits de développement foncier tout au long du processus (figure 1). La « double valeur d'équité » vise à briser la situation figée de l'allocation initiale des droits de développement foncier, afin que les zones restreintes et les zones d'urbanisation puissent jouir des mêmes opportunités de développement. La « mise en œuvre équitable en trois étapes » vise à mobiliser de manière intégrée les forces administratives et du marché afin de répondre aux besoins bidirectionnels de l'intérêt public et de l'efficacité de l'allocation des ressources foncières. La conception des « indicateurs fantômes » est fondée sur la conception politique menée sur la base du fait que les indicateurs de l'utilisation des terres constructibles présentent à la fois des attributs de taille et de localisation spatiale. Elle distingue ces deux attributs, en particulier en soulignant que, lors de la phase d'allocation initiale, les zones restreintes peuvent jouir des mêmes droits de développement foncier que les zones d'urbanisation en termes de taille, tandis que, lors des phases procédurale et de résultat, les conditions d'aménagement spatial et de contrôle spatial des entités réalisatrices sont prises en compte de manière adéquate. C'est là que la conception politique des « indicateurs fantômes » diffère de la politique actuelle de compensation des terres constructibles rurales et urbaines (tableau 1). L'équité individuelle des districts fait référence à l'efficacité optimale de l'allocation des ressources foncières du point de vue du développement propre de chaque district, tandis que l'équité globale des districts aux fonctions différentes fait référence à l'efficacité optimale de l'allocation des ressources foncières du point de vue du développement global de tous les districts. La double valeur d'équité fait référence à l'efficacité optimale de l'allocation des ressources foncières qui tient compte à la fois des besoins individuels et globaux. La réalisation des objectifs politiques guidés par la double valeur d'équité nécessite une double planification « quantité » + « aménagement spatial », c'est-à-dire une planification basée sur la prise en compte des besoins de développement individuels et globaux afin d'atteindre la double équité individuelle et globale.

Figure 1 : La logique théorique des « indicateurs fantômes » pour la réalisation d'un équilibre des droits de développement foncier dans les comtés de la zone de fonctions principales

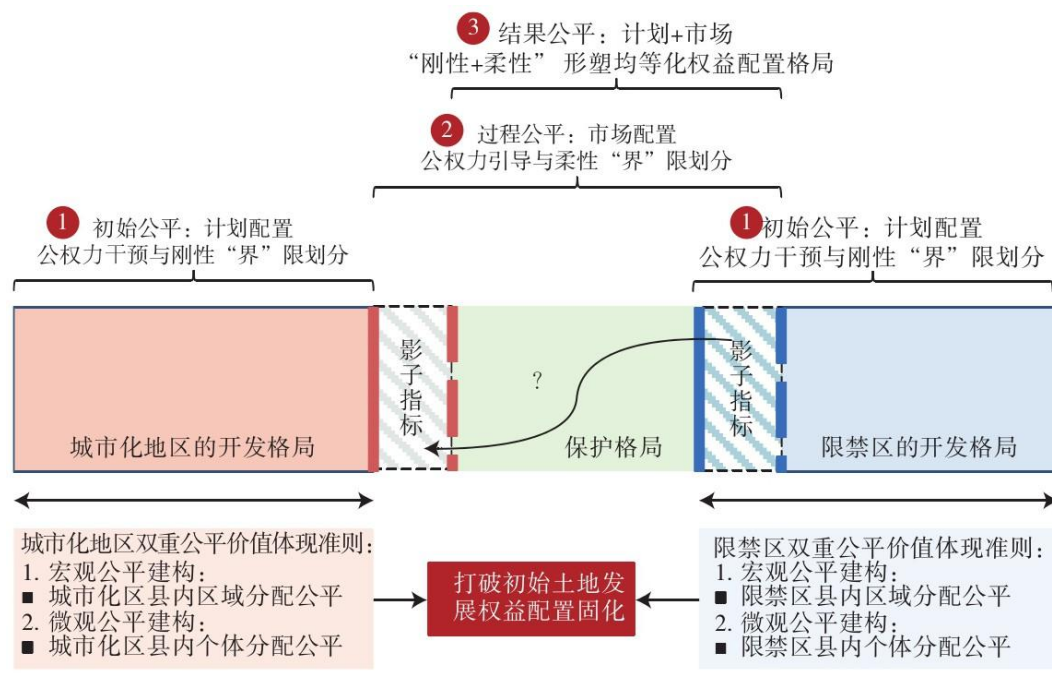


Tableau 1 Comparaison entre les « indicateurs d'ombre » et la politique de « lien à l'augmentation ou à la diminution » [29-31]

| 名称 | 政策目标与价值导向 | 实施逻辑 | 主要内容 |
|------|--|---|----------------|
| 影子指标 | 双重公平价值与共同富裕: 宏观公平:不同主体功能区县整体公平 微观公平:不同主体功能区县个体公平 | 三阶段公平实现与区域协调发展:兼顾初始公平、过程公平和结果公平,区分公权力干预的刚性管控边界与公权力引导发挥市场力量配置资源的柔性边界 | “量”+“空间布局”双重规划 |
| 增减挂钩 | 耕地保护与建设用地平衡: 耕地面积不减少与质量不降低 城乡建设用地总量平衡 | 强化耕地保护的优先落实,扩大增减挂钩的适用范围,逐步反哺农村、农民和农业 | 主要强调“量”的平衡 |

1,3 Méthode d'évaluation des politiques publiques S-CAD et concept de conception de politiques de « indicateurs fantômes »

Afin d'analyser plus en profondeur et de déterminer si la conception de l'outil politique « indicateurs fantômes » peut efficacement répondre aux problèmes de déséquilibre du développement régional, l'article suivant utilise la méthode d'évaluation des politiques publiques S-CAD pour réaliser une pré-évaluation. La méthode S-CAD, dans son concept, prend en compte la manière d'« optimiser - équilibrer » [32-33] en cas de conflits d'intérêts et de jeux entre différents acteurs, ce qui correspond à l'objectif d'optimisation et d'équilibre nécessaires pour répondre aux déséquilibres du développement régional résultant de la planification des zones à fonctions principales.

2 Zones d'étude, Méthodes et Sources de données

2.1 Zone d'étude

L'objet de l'étude porte sur les unités de districts et de comtés de chaque zone fonctionnelle principale de la province du Hubei, la période étudiée étant de 2010 à 2020. Fin 2020, la province du Hubei comptait 57 450 000 habitants, avec un taux d'urbanisation de 63 %, et une superficie totale de 185 900 km². Parmi celles-ci, la superficie des terres cultivées était de 79 400 km² fin 2020, et la superficie de l'espace écologique était de 98 000 km². La province du Hubei compte 103 unités de districts et de comtés, dont : 29 zones de production principale de produits agricoles, toutes de niveau national ; 44 zones de développement prioritaires, comprenant 28 unités de districts et de comtés de niveau national et 16 de niveau provincial ; 30 zones de fonctions écologiques prioritaires, comprenant 28 unités de districts et de comtés de niveau national et 2 de niveau provincial.

2.2 Méthodologie de recherche

2.2.1 Méthode d'évaluation des politiques publiques S-CAD

La méthode d'évaluation des politiques publiques S-CAD, proposée par le professeur Liang Heran de l'Université Queen's du Canada, consiste à analyser la cohérence (C-consistency), la suffisance (A-adequacy) et la faisabilité (D-dependency) d'une politique publique du point de vue dominant (perspective du décideur) (S-subjectivity). Cette méthode définit d'abord une « bonne politique » comme étant un « objectif correct » plus une « action efficace », c'est-à-dire qu'il faut optimiser la situation actuelle en équilibrant les intérêts de toutes les parties prenantes ^[32]. Décider de l'équilibre des intérêts et de l'optimisation de la situation actuelle est axé sur une perspective politique, tandis que la mise en œuvre de mesures concrètes pour réaliser cet équilibre et cette optimisation est axée sur une perspective technique. Les résultats de la recherche d'évaluation menée dans le domaine de l'aménagement du territoire et de la gestion de l'utilisation des terres à l'aide de la méthode d'évaluation des politiques publiques S-CAD ^[33-34] sont de plus en plus nombreux. Sur cette base, la section suivante présente une pré-évaluation de la conception de la politique des « indicateurs fantômes » de la province du Hubei à l'aide de la méthode S-CAD, afin de comparer et d'analyser les différences dans le développement équilibré des zones fonctionnelles principales des comtés de la province du Hubei avec ou sans l'intervention des « indicateurs fantômes » (analyse comparative des scénarios avec et sans groupe expérimental). Voir figure 2.

Sur le plan opérationnel, la méthode S-CAD considère que toutes les politiques publiques comportent quatre éléments typiques : la position (V-value), l'objectif (G-goal), les moyens (S-strategy) et les résultats (R-result). L'élaboration des politiques doit viser à stabiliser la position, à clarifier les objectifs, à rendre les moyens efficaces et à atteindre les résultats. Sur la base de l'identification de ces quatre éléments, une analyse de cohérence, de suffisance et de faisabilité est menée pour chacun d'eux. En particulier, l'analyse de cohérence se concentre sur l'évaluation des effets, vérifie la logique interne de chaque élément de la politique et évalue la concordance entre « l'objectif représente la position », « les moyens visent l'objectif » et « le résultat reflète les moyens ». L'évaluation de la suffisance est utilisée pour évaluer l'efficacité des politiques publiques. L'évaluation de la faisabilité, quant à elle, part des parties prenantes de la mise en œuvre institutionnelle pour évaluer leur degré d'acceptation et d'exécution de la politique.

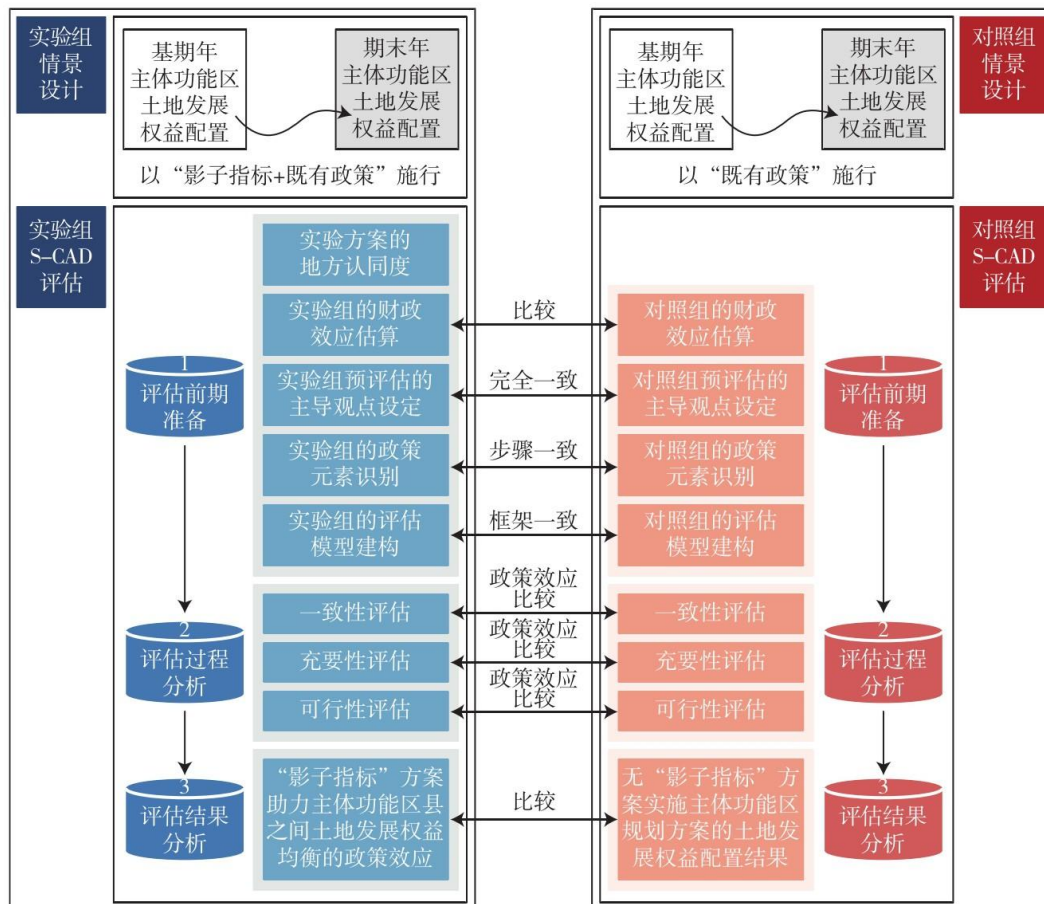
2.2.2 Méthode d'enquête par questionnaire

Avant de mettre en œuvre l'évaluation des politiques publiques basée sur la méthode S-CAD dans la province du Hubei, il est nécessaire de collecter des informations sur le degré d'identification des décideurs locaux aux concepts de « indicateurs fantômes ». Entre juillet et septembre 2022, une enquête standardisée par questionnaire et des entretiens approfondis ont été menés dans 12 villes de 6 provinces couvrant l'est, le centre et l'ouest, notamment le Zhejiang, le Jiangsu, le Guangdong, la Guangxi, le Gansu et le Hubei. Les responsables des services de gestion des ressources naturelles de chaque ville et comté ont été ciblés pour cette enquête. Au total, 45 villes et comtés ont été visités et 45 questionnaires valides ont été recueillis.

2.2.3 Méthode d'évaluation par des experts

Étant donné que le programme des « indicateurs fantômes » est encore au stade de l'élaboration de la politique, il est difficile de choisir avec précision et de juger de l'importance du score des décideurs politiques orientés par « décisions politiques » au stade de la pré-évaluation. Le texte suivant a été choisi en collaboration avec des experts de la province du Hubei et des experts qui ont une certaine connaissance du contenu du programme des « indicateurs fantômes » et qui ont participé à des études de conception de politiques relatives aux « indicateurs fantômes » dans six provinces. afin de garantir la justesse et l'efficacité de l'attribution des points par les experts, et servir de données de base pour la mesure de l'effet politique potentiel que pourrait avoir la mise en œuvre de cette conception politique des « indicateurs fantômes ». L'étude a été réalisée en novembre et décembre 2022 et a permis de distribuer des tableaux d'évaluation aux experts à 9 experts. Sur le plan procédural, chaque expert a été informé qu'il devait attribuer des points en partant du point de vue dominant du Bureau provincial des ressources naturelles du Hubei, et qu'il devait attribuer des points pour l'importance du positionnement, l'effet, l'efficacité et la faisabilité en adoptant le même point de vue dominant.

Figure 2 Process for Evaluating "Shadow Indicators" Based on the S-CAD Method



2.3 Sources de données

Les données relatives à l'analyse des étapes politiques et des chaînes de politiques menées dans des études empiriques à l'aide de la méthode S-CAD proviennent principalement des évaluations d'experts. L'estimation de l'effet budgétaire de la mise en œuvre de la politique des « indicateurs fantômes » dans la province du Hubei, concernant la distribution initiale, la redistribution et les « indicateurs fantômes » des indicateurs d'utilisation des terres dans les différents districts fonctionnels, provient principalement des enquêtes sur les changements fonciers, de l'identification par télédétection des images d'utilisation des terres, des annuaires statistiques de la province du Hubei et des annuaires statistiques financiers de la Chine de 2010 à 2020.

Cadre de pré-évaluation S-CAD pour la mise en œuvre des « indicateurs fantômes » dans les zones fonctionnelles principales du Hubei

Analyse de la perception locale du concept de "politique d'indicateurs fantômes" : 3.1

Une enquête sur le degré d'acceptation de la politique de « indicateurs fantômes » menée auprès des services de gestion des ressources naturelles de 6 provinces et 12 villes couvrant l'est, le centre et l'ouest de la Chine montre que les autorités locales ont deux attitudes face à la politique de « indicateurs fantômes » : « nécessaire » et « prudente ». D'après les commentaires des services locaux de gestion des ressources naturelles qui estiment que la politique est «

nécessaire », il n'y a pas de différence significative dans le degré d'acceptation (acceptation totale, acceptation générale, etc.) ; tous ont exprimé leur approbation et ont formulé des suggestions concrètes sur la manière de la mettre en œuvre. Parmi eux, 91 % soutiennent l'utilisation de cet outil politique et suggèrent que la politique soit mise en œuvre par les gouvernements des provinces et des États. Les échanges transfrontaliers d'« indicateurs fantômes » devraient d'abord faire l'objet d'un projet pilote, qui pourrait être mis en œuvre à l'échelle provinciale et municipale. Dans l'optique de maximiser l'efficacité de la mise en œuvre de la politique, les autorités locales estiment généralement qu'il faudrait autoriser les échanges transfrontaliers, car il est difficile pour les provinces arriérées de créer un marché des échanges. Cela signifie qu'il est plus approprié de procéder à une pré-évaluation de la politique « d'indicateurs fantômes » à l'échelle provinciale, en se basant sur les unités spatiales des districts et des comtés. La politique elle-même et son champ d'application géographique jouissent d'un degré d'acceptation élevé à l'échelle nationale. Le degré d'acceptation de la politique de « indicateurs fantômes » par les autorités locales n'est pas lié aux scores d'importance, d'effet, d'efficacité et de faisabilité attribués par les experts dans l'enquête S-CAD.

Évaluation de l'effet budgétaire de la mise en œuvre d'« indicateurs fantômes » dans les zones fonctionnelles principales de la province du Hubei

Dans quelle mesure les principales zones de production agricole et les zones écologiques clés de la province du Hubei bénéficieront-elles d'une amélioration budgétaire grâce à l'intervention de l'outil politique des « indicateurs fantômes » ? Autrement dit, dans quelle mesure l'effet d'externalité positive qui consiste à limiter le développement de ces zones pour protéger l'espace est-il reflété dans les finances locales ? En supposant que la province du Hubei ait mis en œuvre un plan pilote de « indicateurs fantômes » en même temps que la mise en œuvre du plan de zonage des fonctions principales en 2010, on peut alors calculer la structure de la taille des indicateurs d'utilisation des terres attribués initialement et redistribués dans les zones urbanisées, les principales zones de production agricole et les zones écologiques clés de la province du Hubei entre 2010 et 2020, sous le régime du plan des « indicateurs fantômes ». On peut ensuite calculer les compensations de revenus fiscales provenant des transactions sur le marché obtenues grâce aux « indicateurs fantômes », afin de déterminer dans quelle mesure la conception de cette politique aurait pu apporter un complément budgétaire aux zones restreintes et interdites si l'on remontait le temps à 2010.

Les résultats de la modélisation montrent que, sous l'influence des « indicateurs fictifs », la structure de l'allocation des quotas d'aménagement foncier pour les zones urbanisées et les zones soumises à des restrictions de la province du Hubei en 2010 était de 48 % contre 52 %. Si l'on prend comme référence l'accroissement réel des terres constructibles urbaines dans la province du Hubei entre 2010 et 2020 pour déterminer la taille totale des quotas d'aménagement foncier alloués par le gouvernement central à la province (191 km² par an), la taille totale des terres constructibles urbaines que les zones soumises à des restrictions peuvent obtenir est de 99,3 km². Cela représente une augmentation de 27,3 km² par rapport à leur allocation réelle. En d'autres termes, la taille maximale des « indicateurs fictifs » négociables dans les zones soumises à des restrictions dans la province du Hubei entre 2010 et 2020 est de 27,3 km².

Le Bureau du Conseil des Affaires d'État a publié les « Règles de gestion du transfert interprovincial des quotas d'ajustement des terres constructibles en zone urbaine et rurale » (ci-après dénommées « Règles »), qui précisent le prix du transfert interprovincial des quotas d'ajustement des terres constructibles en zone urbaine et rurale dans les « trois régions et trois préfectures » et les autres comtés fortement touchés par la pauvreté. Compte tenu du stade de développement économique et social, la province du Hubei a pris comme référence le prix de base des quotas d'ajustement transférés dans des provinces comme le Fujian et le Shandong mentionné dans les « Règles » pour établir le prix de transaction des « quotas fictifs » (1). Les résultats du calcul montrent que, de 2010 à 2020, la province du Hubei a pu obtenir un revenu maximal de 3,28 milliards de yuans par an grâce aux transactions des « quotas fictifs » au sein de la province, ce qui représente 7 % du revenu fiscal total des zones limitées et interdites de la province du Hubei en 2020. Comparé au montant des subventions de transfert reçues par la province du Hubei en 2020 (2), le revenu annuel maximal des transactions des « quotas fictifs » est 1,9 fois plus élevé.

Construction d'un modèle de pré-évaluation S-CAD pour la mise en œuvre d'indicateurs « fantômes » dans les zones fonctionnelles principales de la province du Hubei

Premièrement, définir le point de vue de l'évaluation. En général, le point de vue du décideur politique est le point de vue de l'évaluation. Dans cette évaluation, le point de vue dominant du groupe expérimental et du groupe témoin est défini de manière cohérente, à savoir le Ministère des ressources naturelles de la province du Hubei. Deuxièmement, interpréter le problème et identifier les éléments de politique. Enfin, ordonner les éléments de politique et créer un diagramme des éléments de politique. Voir figure 3.

En termes de positionnement politique, les deux scénarios mettent l'accent sur l'équité des droits de développement foncier des zones fonctionnelles principales, qui se caractérise par une utilisation optimale des terres au sein de chaque unité de comté de zone fonctionnelle principale et une allocation appropriée pour chaque zone fonctionnelle principale, ce qui signifie que l'optimisation de la configuration de développement et de protection foncière est atteinte à la fois au sein et entre les comtés de zone fonctionnelle principale. En termes d'objectifs de mise en œuvre des politiques, pour parvenir à une optimisation de la configuration de développement et de protection foncière au sein et entre les comtés de zones fonctionnelles principales, trois types d'équilibres doivent être atteints : l'équilibre des droits au sein des comtés de zones urbanisées (G1), l'équilibre des droits au sein des comtés de zones restreintes ou interdites (G2) et l'équilibre des droits entre les deux (G3). En termes de moyens de mise en œuvre des politiques, le groupe témoin s'appuie principalement sur deux catégories de moyens : l'allocation des terres constructibles (S1) et les transferts financiers du gouvernement central (S2) pour atteindre les objectifs politiques. Le groupe expérimental s'appuie principalement sur trois catégories de moyens pour atteindre les objectifs politiques : la configuration initiale des quotas de terres constructibles basée sur l'équité des droits de développement foncier (S1), les échanges transrégionaux d'« indicateurs fictifs » (S2) et la combinaison des revenus des échanges transrégionaux d'« indicateurs fictifs » avec les transferts financiers du gouvernement central (S3). En termes de résultats de mise en œuvre des politiques, le groupe témoin et le groupe expérimental se manifestent tous deux dans quatre aspects : l'amélioration de la rentabilité des

terres dans tous les comtés de zones fonctionnelles principales (R1), l'amélioration précise de l'offre de terres constructibles dans les zones urbanisées (R2), l'augmentation des finances publiques dans les zones restreintes ou interdites (R3) et le renforcement de la mise en œuvre de la protection des terres arables et de la protection écologique dans les zones restreintes ou interdites (R4). La différence entre les deux scénarios réside dans le fait que la position, les moyens et les résultats sont identiques, mais la relative importance de la position et les éléments des moyens diffèrent dans les différents scénarios. La raison en est que la politique existante sans « indicateurs fictifs » est cohérente en termes de position, d'objectifs et de résultats, mais la participation des « indicateurs fictifs » ajoute des moyens politiques et peut également avoir un impact positif sur les résultats attendus de l'optimisation de la configuration de développement et de protection de l'espace terrestre. C'est également le prototype idéal et l'hypothèse de base de l'évaluation de la politique S-CAD dans son ensemble.

Les éléments de la position politique dans les deux scénarios sont identiques, mais leur importance relative diffère. L'analyse de l'importance de la position politique dans les deux scénarios montre que l'importance relative de l'optimisation du modèle de développement (V1) et de l'optimisation du modèle de protection (V2) dans le scénario sans « indicateurs fantômes » ($7,6 : 7,1 = 1,07$) est plus élevée que celle du scénario avec « indicateurs fantômes » ($8,2 : 8,1 = 1,01$). Cela indique que la conception politique du scénario avec « indicateurs fantômes » accorde une plus grande importance à la coordination des conflits d'intérêts entre le développement spatial et la protection spatiale, mettant davantage l'accent sur le développement coordonné et la double optimisation du modèle de développement et de protection de manière globale.

Résultats de la pré-évaluation S-CAD de l'application des « indicateurs fantômes » dans les zones fonctionnelles principales de la province du Hubei

4.1 Analyse et évaluation de la cohérence

L'analyse de la cohérence permet de déterminer le degré de cohérence logique entre la position, l'objectif, les moyens et les résultats. Plus précisément, elle évalue le degré de concordance/conflit entre l'objectif et la position, le degré de concordance/conflit entre les moyens et l'objectif, et le degré de concordance/conflit entre le résultat attendu et les moyens. Les résultats de l'analyse de la cohérence sont présentés dans la figure 4.

L'analyse comparative des résultats de l'étape de la politique (Figure 4) montre que le groupe expérimental présente une cohérence logique supérieure à celle du groupe témoin dans les trois étapes de la politique : V-G, G-S et S-R. La répartition des proportions de l'étape "Très pertinent" suffit à étayer cette conclusion. En ce qui concerne le groupe expérimental, la proportion de l'étape "Très pertinent" dans les trois étapes de la politique V-G, G-S et S-R est respectivement de 100%, 89% et 92%, tandis qu'elle est respectivement de 67%, 50% et 50% dans le groupe témoin. Cela indique que si la province du Hubei adopte la stratégie d'ajouter des "indicateurs fantômes" pour promouvoir l'optimisation du modèle de développement et de protection local, afin de réaliser un développement coordonné régional, cela rendra les relations logiques de la conception politique plus claires.

Les résultats de l'analyse comparative des chaînes de politiques (tableau 2) montrent que, globalement, les positions de plus grande importance ont été associées à une plus grande cohérence des effets dans les deux scénarios de politique (la position V1 plus importante dans le groupe de contrôle présente des valeurs de chaîne plus élevées dans V1-G, V1-G-S, V1-G-S-R que V2-G, V2-G-S, V2-G-S-R), les objectifs politiques des deux scénarios présentant une bonne importance des positions et des résultats. Parmi ceux-ci : dans le groupe de contrôle sans « indicateurs fantômes », l'importance de la position V1 plus importante est passée de 7,6 à 7,12 du but, des moyens au résultat, soit une baisse de 6 %; dans le groupe expérimental avec « indicateurs fantômes », l'importance de la position V1 est passée de 8,2 à 7,84 du but, des moyens au résultat, soit une baisse de 4 %. Cela montre que, bien que les positions plus importantes aient été associées à une plus grande cohérence des effets dans les deux scénarios, le groupe expérimental a une contribution plus élevée de ses résultats attendus à la réalisation de la position de conception des politiques, et la chaîne de politiques a subi moins de pertes que le groupe de contrôle.

Figure 3 : Diagramme des éléments politiques du groupe de contrôle et du groupe expérimental

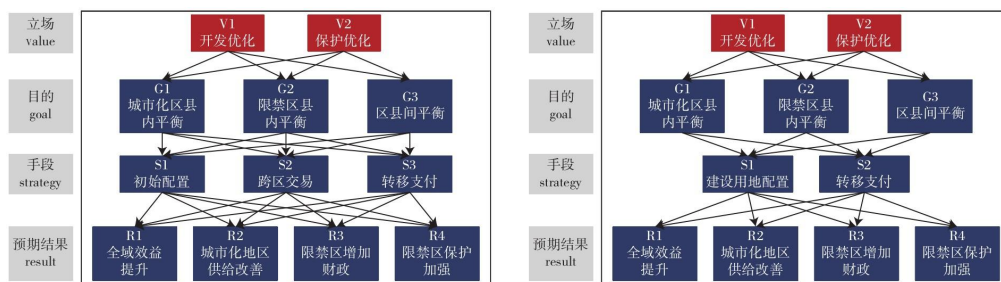


Figure 4 : Résultats de l'évaluation de la cohérence des deux scénarios pour la phase politique

情景1: 对照组——无“影子指标方案”

| | | | | | | | |
|---|-----|----|----|----|----|----|-----|
| 2 | G-S | | | | | 1 | V-G |
| | | S1 | S2 | V1 | V2 | | |
| | G1 | ++ | + | ++ | + | G1 | |
| | G2 | + | ++ | + | ++ | G2 | |
| S | G3 | + | ++ | ++ | ++ | G3 | V |
| R | R1 | + | ++ | | | | |
| | R2 | ++ | + | | | | |
| | R3 | + | ++ | | | | |
| | R4 | + | ++ | | | | |
| | | S1 | S2 | | | | |
| 3 | S-R | | | | | | |

情景2: 实验组——有“影子指标方案”

| | | | | | | | |
|---|-----|----|----|----|----|----|-----|
| 2 | G-S | | | | | 1 | V-G |
| | | S1 | S2 | S3 | V1 | V2 | |
| | G1 | ++ | ++ | + | ++ | ++ | G1 |
| | G2 | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | G2 |
| S | G3 | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | G3 |
| R | R1 | ++ | ++ | ++ | | | |
| | R2 | ++ | ++ | + | | | |
| | R3 | ++ | ++ | ++ | | | |
| | R4 | ++ | ++ | ++ | | | |
| | | S1 | S2 | S3 | | | |
| 3 | S-R | | | | | | |

Note : ++ indique une corrélation très forte (7-10), + indique une corrélation (3-6), le symbole « + » ici est arrondi et traduit à partir des résultats de calcul spécifiques mentionnés dans le texte ci-dessus, la figure 5 ci-dessous est dessinée de la même manière.

4.2 Analyse et évaluation de la nécessité et de la suffisance

En utilisant une analyse de suffisance et de nécessité, on évalue l'efficacité d'une politique (absence de manque pour éviter un échec / absence de superflu pour éviter le gaspillage) en déterminant la force causale entre les éléments de la politique (étapes de la politique), tels que la position, l'objectif, les moyens et les résultats. Cela implique d'évaluer le degré de suffisance / nécessité de l'objectif pour représenter la position, le degré de suffisance / nécessité des moyens pour atteindre l'objectif, et le degré de suffisance / nécessité des résultats attendus pour mesurer les moyens. Les résultats de l'analyse de suffisance et de nécessité sont présentés dans la figure 5.

L'analyse comparative des résultats de l'étape politique (Figure 5) montre que le groupe expérimental présente des scores de suffisance et de nécessité plus élevés que le groupe témoin dans trois étapes politiques : V-G, G-S et S-R. Cela indique qu'en présence d'« indicateurs fantômes », il est plus facile d'optimiser le développement et la protection des paysages et de promouvoir un développement régional coordonné, et ce, à un coût inférieur et avec une efficacité accrue. Plus précisément, les plans intégrant des « indicateurs fantômes » affichent un taux de « suffisance » de 83 %, 89 % et 83 % respectivement pour les trois étapes politiques V-G, G-S et S-R, tandis que les plans sans « indicateurs fantômes » présentent des taux de 67 %, 50 % et 38 %. De même, les plans intégrant des « indicateurs fantômes » affichent un taux de « nécessité » de 83 %, 100 % et 100 % respectivement pour les trois étapes politiques V-G, G-S et S-R, tandis que les plans sans « indicateurs fantômes » présentent des taux de 67 %, 83 % et 63 %. En particulier, le groupe expérimental se distingue par son efficacité politique nettement supérieure au groupe témoin dans l'étape politique reliant les moyens aux résultats attendus (S-R). Cela démontre que l'inclusion d'« indicateurs fantômes » en tant qu'instrument politique améliore l'efficacité de la réalisation des objectifs politiques attendus.

Globalement, la position plus importante dans les deux scénarios n'a pas obtenu une allocation d'efficacité plus élevée, c'est-à-dire que la conception initiale des deux propositions de politiques a donné plus d'importance à la position d'optimisation du développement (V1) (tableau 3). Plus précisément, dans l'évaluation de la suffisance, le groupe expérimental a enregistré une perte d'efficacité relative de 2 % pour les deux chaînes V-G-S-R représentant l'optimisation du développement (V1) et l'optimisation de la protection (V2), tandis que dans l'évaluation de la nécessité, la perte d'efficacité relative pour les deux chaînes V-G-S-R représentant l'optimisation du développement (V1) et l'optimisation de la protection (V2) a été de 4 %. Pour le groupe témoin, la perte d'efficacité relative pour les deux chaînes V-G-S-R représentant l'optimisation du développement (V1) et l'optimisation de la protection (V2) a été de 7 % dans l'évaluation de la suffisance et de 7 % dans l'évaluation de la nécessité. Cela signifie que le scénario avec des « indicateurs fantômes » entraîne une perte d'efficacité moindre pour atteindre les objectifs politiques d'optimisation du développement et de la protection, avec une réduction de 5 % en

termes de suffisance et de 3 % en termes de nécessité par rapport au scénario sans « indicateurs fantômes ».

En résumé, les « indicateurs fantômes » de la province du Hubei contribuent à l'égalisation des droits de développement foncier des zones fonctionnelles principales, ce qui rend le système d'éléments politiques de la coordination régionale et de la prospérité partagée globalement très complet et nécessaire, et l'efficacité de l'allocation des ressources est élevée. Toutefois, certaines étapes peuvent aggraver les disparités de développement local et nuire à l'optimisation du schéma de développement et de protection, comme celles allant de la position à l'objectif. À l'avenir, il convient de se concentrer sur ces étapes, d'améliorer davantage le contenu institutionnel pertinent, d'accroître l'efficacité du développement foncier et de l'allocation des ressources dans les différentes zones fonctionnelles principales, d'inverser la situation de protection passive des zones limitées et interdites et d'encourager la formation d'un schéma de protection active.

Figure 5 Évaluation des résultats de la suffisance et de la nécessité du volet politique dans les deux scénarios

(1) 充分性评估

情景1: 对照组——无“影子指标方案”

| | | | | | | | |
|-------|----|-------|----|-----|----|-------|---|
| ② G-S | | S1 S2 | | ↑ G | | ① V-G | |
| G1 | ++ | + | ++ | + | G1 | | |
| G2 | + | ++ | + | ++ | G2 | | |
| S | G3 | + | ++ | ++ | ++ | G3 | V |
| R | R1 | + | + | | | | |
| | R2 | ++ | + | | | | |
| | R3 | + | ++ | | | | |
| | R4 | + | ++ | | | | |
| | S1 | S2 | | | | | |
| ③ S-R | | | | | | | |

情景2: 实验组——有“影子指标方案”

| | | | | | | | | |
|-------|----|----------|----|----|-----|----|-------|---|
| ② G-S | | S1 S2 S3 | | | ↑ G | | ① V-G | |
| G1 | + | ++ | ++ | ++ | ++ | + | G1 | |
| G2 | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | G2 | |
| S | G3 | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | G3 | V |
| R | R1 | ++ | ++ | ++ | | | | |
| | R2 | ++ | ++ | + | | | | |
| | R3 | ++ | ++ | ++ | | | | |
| | R4 | + | ++ | ++ | | | | |
| | S1 | S2 | S3 | | | | | |
| ③ S-R | | | | | | | | |

(2) 必要性评估

情景1: 对照组——无“影子指标方案”

| | | | | | | | |
|-------|----|-------|----|-----|----|-------|---|
| ② G-S | | S1 S2 | | ↑ G | | ① V-G | |
| G1 | ++ | + | ++ | + | G1 | | |
| G2 | ++ | ++ | + | ++ | G2 | | |
| S | G3 | ++ | ++ | ++ | ++ | G3 | V |
| R | R1 | ++ | ++ | | | | |
| | R2 | ++ | + | | | | |
| | R3 | + | ++ | | | | |
| | R4 | + | ++ | | | | |
| | S1 | S2 | | | | | |
| ③ S-R | | | | | | | |

情景2: 实验组——有“影子指标方案”

| | | | | | | | | |
|-------|----|----------|----|----|-----|----|-------|---|
| ② G-S | | S1 S2 S3 | | | ↑ G | | ① V-G | |
| G1 | ++ | ++ | ++ | ++ | + | ++ | G1 | |
| G2 | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | G2 | |
| S | G3 | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | G3 | V |
| R | R1 | ++ | ++ | ++ | | | | |
| | R2 | ++ | ++ | ++ | | | | |
| | R3 | ++ | ++ | ++ | | | | |
| | R4 | ++ | ++ | ++ | | | | |
| | S1 | S2 | S3 | | | | | |
| ③ S-R | | | | | | | | |

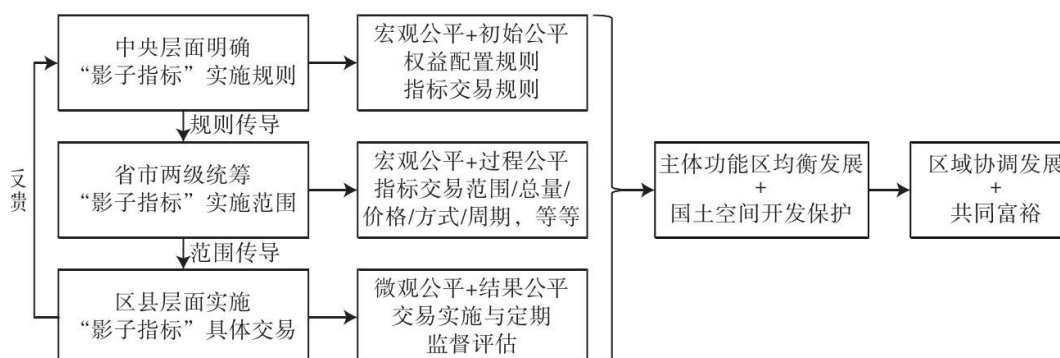
Tableau 2 : Résultats de l'évaluation de la cohérence de la chaîne de politiques pour deux scénarios (3)

| | 对照组 | 实验组 |
|---------------------|----------------|----------------|
| V1:V2 | 7.6:7.1=1.07 | 8.2:8.1=1.01 |
| V1-G : V2-G | 7.43:7.35=1.01 | 7.98:7.76=1.03 |
| V1-G-S : V2-G-S | 7.18:7.14=1.01 | 7.91:7.82=1.01 |
| V1-G-S-R : V2-G-S-R | 7.12:7.09=1 | 7.84:7.78=1.01 |

Tableau 3 - Évaluation des résultats de la suffisance/nécessité de la chaîne de politiques pour les deux scénarios

| | 对照组 | 实验组 |
|---------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| V1:V2 | 7.6:7.1=1.07 | 8.2:8.1=1.01 |
| V1-G : V2-G | 7.26:7.33=0.99 7.48:7.59=0.99 | 7.59:7.74=0.98 7.44:8.11=0.92 |
| V1-G-S : V2-G-S | 7.12:7.15=1 7.43:7.50=0.99 | 7.65:7.74=0.99 7.70:8.02=0.96 |
| V1-G-S-R : V2-G-S-R | 7.01:7.03=1 7.37:7.42=0.99 | 7.57:7.64=0.99 7.72:7.94=0.97 |

Figure 6: Cadre de conception du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques des « indicateurs fantômes »



4.3 Analyse de faisabilité et évaluation des résultats

Une évaluation de faisabilité implique généralement l'identification des chaînes et des éléments clés, l'identification des points de vue pertinents clés, et la réalisation d'une analyse d'acceptabilité et d'une analyse d'exécution pour les éléments clés. Partant du point de vue dominant du Bureau des ressources naturelles de la province du Hubei, l'identification des points de vue pertinents clés, basée sur la méthode d'évaluation par des experts, comprend le Ministère des ressources naturelles, les organismes de gestion des ressources naturelles de la province du Hubei, les gouvernements et les organismes de gestion des ressources naturelles de

chaque ville, les gouvernements et les organismes de gestion des ressources naturelles de chaque district des zones urbanisées, les gouvernements et les organismes de gestion des ressources naturelles de chaque district des principales zones de production de produits agricoles, et les gouvernements et les organismes de gestion des ressources naturelles de chaque district des zones écologiques clés.

L'analyse des résultats de l'identification des éléments clés et de l'exécution entre le groupe expérimental et le groupe témoin révèle que les différences les plus importantes dans l'attitude d'identification et d'exécution des éléments clés se situent au niveau des départements de gestion des ressources naturelles de la province du Hubei, des gouvernements et des départements de gestion des ressources naturelles des districts et des comtés des zones urbanisées, des gouvernements et des départements de gestion des ressources naturelles des districts et des comtés des principales zones de production agricole, et des gouvernements et des départements de gestion des ressources naturelles des districts et des comtés des zones écologiques clés. Cela signifie que pour faire progresser la politique des « indicateurs fantômes », il est nécessaire d'améliorer les considérations de performance, les politiques d'incitation et les mécanismes de supervision associés. Par exemple, comment coordonner la dépendance au chemin et les mentalités préétablies de ces parties prenantes dans les zones urbanisées, comment améliorer le système de supervision correspondant afin d'éviter les risques incontrôlables découlant de la libération des transferts horizontaux par le ministère des ressources naturelles, etc.

5. Conclusions et implications

La planification des zones fonctionnelles principales est un outil de contrôle de planification dans le contexte de la réglementation de l'utilisation des terres en Chine. Le contrôle de la planification est une intervention sur les droits privés exercée sur la base de la légitimité du pouvoir public. Le processus d'intervention s'accompagne simultanément d'une configuration différenciée de l'attribution des droits de développement foncier. Si l'on se fie uniquement à des moyens administratifs pour faire avancer le contrôle de la planification de manière contraignante, sans adopter de politiques d'accompagnement visant à internaliser les effets externes et de systèmes de garantie des droits, cela ne fera que conduire à des écarts dans la pratique de la planification spatiale^[29]. L'incapacité répétée à mettre en œuvre les plans affectera directement l'autorité et la crédibilité de la planification spatiale. Dans ces conditions, la planification spatiale ne peut pas pleinement jouer son rôle d'orientation stratégique pour une allocation efficace des ressources, mais entrave au contraire la vitalité du marché, affecte le développement économique et peut même provoquer de vives tensions sociales, ce qui est encore plus préoccupant en période de ralentissement économique^[35-36].

Le concept de « indicateur fantôme » proposé dans cet article vise à équilibrer les tensions entre le droit de planification foncière et le droit de développement foncier des différentes zones fonctionnelles en utilisant une approche combinant « terre » et « finances », contribuant ainsi à la mise en œuvre efficace et ordonnée du plan directeur d'aménagement spatial. La différence entre le principe de conception de cette politique « indicateur fantôme » et les conceptions de politiques foncières actuelles telles que le « couplage d'augmentation et de réduction » réside

dans le fait que le point de départ de la conception de la politique est axé sur le développement ou le contrôle. La conception de la politique « indicateur fantôme » suit la logique théorique de « double valeur d'équité + réalisation équitable en trois étapes » axée sur l'équilibre des droits de développement foncier, ce qui est une conception de politique axée sur le développement qui prend en compte à la fois l'ensemble et les individus, qui se concentre à la fois sur l'équité au départ et comprend l'équité du processus et des résultats, dans le but de briser la dépendance au cheminement « le fort devient plus fort, le faible devient plus faible » dans la répartition des bénéfices, et utiliser le « gagnant-gagnant » et la prospérité partagée comme critères pour juger d'une « bonne politique », plutôt que des conceptions de politique axées sur la contrainte telles que le contrôle de l'expansion urbaine et la protection des terres cultivées et les résultats qui en découlent, à savoir « certains bénéficiaires gagnent tandis que d'autres perdent ». Les résultats de l'évaluation de la mise en œuvre de deux scénarios politiques, avec ou sans « indicateur fantôme », montrent que les scénarios politiques avec l'intervention de « l'indicateur fantôme » sont plus susceptibles d'atteindre les objectifs d'optimisation du modèle de développement et de protection. Le concept de « indicateur fantôme » peut être associé aux transferts financiers du gouvernement central pour constituer un mécanisme de garantie du développement équilibré régional « transferts horizontaux + transferts verticaux », ce qui contribuera à l'équilibre entre les intentions stratégiques centrales et l'autonomie de développement local.

En ce qui concerne la mise en œuvre des « indicateurs fantômes », des essais et des recherches approfondies doivent être menés sur les aspects suivants : l'élaboration des règles de mise en œuvre, la définition de la portée et les transactions spécifiques (figure 6). Le plus grand défi à la mise en œuvre des « indicateurs fantômes » est également le risque qui préoccupe particulièrement le niveau central, le niveau hiérarchique supérieur, dans le cadre de l'évaluation de la faisabilité de la méthode S-CAD : la libéralisation des transferts horizontaux de paiements entraînera des risques cachés et incontrôlables à l'échelle nationale. L'auteur estime qu'il ne faut pas sacrifier les droits de développement des terres dans les zones limitées et interdites pour éviter les risques. Le droit au développement foncier égal est un droit naturel que les zones limitées et interdites devraient posséder. L'optimisation future des réglementations de planification et de contrôle devrait analyser activement les risques potentiels et explorer activement les politiques d'accompagnement pour réduire les risques. Cet article propose que la mise en œuvre des « indicateurs fantômes » puisse éviter les risques potentiels incontrôlables selon trois axes : la conception de haut niveau, y compris les règles de transaction, la portée des transactions interprovinciales et les fourchettes de prix, est dirigée par le niveau central ; les règles de mise en œuvre spécifiques, telles que la portée et l'emplacement des transactions, sont coordonnées par les niveaux provincial et municipal ; des canaux de rétroaction ascendante et une évaluation de la supervision tout au long du processus sont mis en place.

Plus précisément, la mise en œuvre des « indicateurs fantômes » au niveau de la conception générale doit être assurée par le gouvernement central qui est responsable de l'élaboration des règles d'application des politiques. Les gouvernements des provinces et des villes, en tant que niveau intermédiaire entre le gouvernement central et les districts, doivent coordonner la portée de la mise en œuvre des « indicateurs fantômes », en veillant à ce qu'elle soit en phase avec les lignes de contrôle telles que les « trois zones et trois lignes » définies dans la planification actuelle de l'espace terrestre, afin de contrôler globalement la portée spatiale dans laquelle les «

indicateurs fantômes » peuvent être effectivement utilisés après leur achat. Les gouvernements des districts sont chargés de l'organisation et de la mise en œuvre des transactions concrètes relatives aux « indicateurs fantômes ». D'une part, ces transactions peuvent être menées de manière flexible en fonction des besoins de développement propres à chaque district, ce qui permet de maximiser le rôle positif du marché dans l'allocation des ressources. D'autre part, ces transactions sont soumises à des contraintes, étant donné qu'elles sont réalisées dans le cadre d'un système de règles défini au niveau central et d'une portée coordonnée au niveau des provinces et des villes. Cela permet d'éviter les risques incontrôlables liés à une libéralisation complète des transferts horizontaux de paiements. En outre, les gouvernements des provinces et des villes peuvent procéder à des évaluations périodiques de la mise en œuvre des transactions relatives aux « indicateurs fantômes » au niveau des districts, afin de suivre de près si les transactions au niveau des districts s'écartent ou non des objectifs de développement équilibré des différents districts en fonction de leur fonction principale. En ce qui concerne la mise en œuvre concrète, il est possible de commencer par des essais dans des lieux spécifiques au niveau provincial, puis de les étendre progressivement, afin de réduire les risques incontrôlables liés à une libéralisation complète à court terme.

Références

[1] Fan Jie, Guo Rui. « Fondements scientifiques et mesures stratégiques de la gouvernance de l'espace terrestre pendant le 14e plan quinquennal » [J]. *Urban Planning Review*, 2021(3):15-20.

[2] Wei Wei, Xia Junnan, Hong Mengyao, et al. Évolution de l'espace fonctionnel principal de la zone économique du fleuve Yangtze de 1980 à 2018 [J]. *Journal of Urban Planning*, 2021(3):28-35.

[3] Cui Gonghou, Fan Jie, Wang Kai, et al. « Nouvelles tendances, nouvelles méthodes et nouveaux mécanismes de planification du développement coordonné des régions » : Colloque scientifique [J]. *Urban Planning Review*, 2019(2):1-11.

[4] Shi Yulong. Étude des relations entre la planification des zones fonctionnelles principales et la planification urbaine et rurale, la planification globale de l'utilisation des terres [J]. *Macroeconomic Research*, 2008(8):35-40.

[5] Tian Li, Xia Jing. Droit de développement foncier et planification de l'espace national : logique de gouvernance, outils politiques et application pratique [J]. *Urban Planning Review*, 2021(6):12-19.

[6] Tian Li, Xia Jing. Régions - Déséquilibre du développement urbain et rural et équité de la planification : une perspective basée sur le droit de développement foncier [J]. *Urban Planners*, 2022, 38(10):12-20.

[7] Lin Jian, Chen Shihong, Xu Chaoyi, et al. Analyse de la négociation en planification spatiale [J]. *Cahiers de planification urbaine*, 2015(1):10-14.

- [8] Zhang Keyun. Problèmes opérationnels et solutions pour les zones de fonctions principales [J]. *China Development Review*, 2007, 27(3): 26-27.
- [9] Sun Hongling. « 3 + 4 » : Trois grands blocs régionaux de coordination interactive et la formation de quatre types de zones de fonctions principales [J]. *Économie industrielle chinoise*, 2008, 247 (10) : 12-22.
- [10] Zhang Tingwei. Planification urbaine chinoise : Reconstruction ? Reconstruction ? Réforme ? [J]. *Cahiers de planification urbaine*, 2019(3) : 20-23.
- [11] Wu Zhiqiang. Cinq questions philosophiques sur la planification de l'espace territorial [J]. *Urban Planning Review*, 2020(6):7-10.
- [12] LIU W, LIU J, KUANG W, et al. Examen de l'influence de la mise en œuvre des principales zones fonctionnelles sur l'expansion de la zone bâtie en Chine [J]. *Journal of Geographical Sciences*, 2017, 27(6):643-660.
- [13] Li Hui, Su Changgui, Wei Xiao. Évaluation de l'efficacité de la mise en œuvre du plan de zonage des fonctions principales au niveau provincial et implications politiques : le cas du plan de zonage des fonctions principales du Hunan [J]. *Économie géographique*, 2022, 42(5) : 45-55.
- [14] Sun Rui. Étude sur la méthode d'évaluation du développement coordonné régional sous le régime de la planification des zones fonctionnelles principales : le cas de la région de Beijing-Tianjin-Hebei [D]. *Tianjin University of Finance and Economics*, 2014.
- [15] Li Hongmei. L'impact double de la planification et de la construction des zones fonctionnelles principales sur la modernisation des régions ethniques [J]. *Management Observation*, 2017, 654(19) : 64-66.
- [16] Lu Hongyou, Yu Jinliang. L'efficacité et les problèmes des paiements de transfert écologiques [J]. *Finances chinoises*, 2018, 753(4) : 13-15.
- [17] Duan Jin, Zhao Min, Zhao Yanjing, et al. « Relations entre la direction stratégique et le contrôle rigide du système de planification de l'espace national » : un débat académique [J]. *Urban Planning Review*, 2021(2):6-14.
- [18] Wang Xiaoli, Lu Yanxia. Étude sur les paiements de transfert dans les principales régions de production de produits agricoles basés sur le droit de développement foncier [J]. *Recherches sur les villes modernes*, 2022(3):10-13.
- [19] Li Guoping, Li Xiao. Normes de compensation écologique, montant des paiements et objectifs d'ajustement des zones écologiques clés nationales [J]. *Journal de l'Université de Xi'an Jiaotong (Sciences sociales)*, 2017, 37(2):1-9.
- [20] Liu Chen, Tian Yangfan, Niu Xianchu. Étude comparative des coûts d'opportunité du développement des zones fonctionnelles écologiques et de la compensation écologique basée

sur les zones fonctionnelles écologiques : analyse empirique basée sur la province du Shanxi (2008-2015) [J]. *Études urbaines modernes*, 2022(3):14-20.

[21] Huang Zhengxue, Pan Biao. Mise en œuvre de la planification des zones fonctionnelles principales : progrès, problèmes et recommandations [J]. *Économie des ressources terrestres de la Chine*, 2020, 33(4) : 4-9.

[22] Zhang Xiaoyun. Étude de la politique des finances publiques du Gansu sous l'angle des zones de fonctions principales [D]. Institut de recherche sur les sciences financières du ministère des Finances, 2012.

[23] Ye Shengjie. Étude sur les politiques différenciées d'utilisation des terres basées sur les zones de fonctions principales [J]. *Économie des ressources foncières chinoises*, 2015, 28(5) : 31-33.

[24] Huang Zhengxue, Jiang Renkai, Wu Jiuxing. Évolution, tendances et innovations politiques en matière de contrôle de l'utilisation de l'espace terrestre [J]. *Science du sol en Chine*, 2019, 33(6):1-9.

[25] JASSO G. Une nouvelle représentation du terme juste en théorie de la justice distributive : ses propriétés et son fonctionnement dans la dérivation théorique et l'estimation empirique [J]. *Journal of Mathematical Sociology*, 1986, 12(3) : 251-274.

[26] Tian Qian, Liu Xin. Le sentiment d'équité de la distribution et les principes de justice qui le sous-tendent [J]. *Nanjing Social Sciences*, 2019, 381(7):61-67.

[27] Liu Xin, Hu Anning. L'amélioration du bonheur dans le contexte de la vision de la prospérité partagée : le point de vue de la double équité [J]. *Études sociologiques*, 2023, 38(1):1-21.

[28] Duan Jin, Zhang Tingwei, Yin Zhi, et al. "Modernisation urbaine et rurale à la chinoise : contenu, caractéristiques et voies de développement" : table ronde académique [J]. *Urban Planning Review*, 2023(1):1-10.

[29] Tian Li, Xia Jing, Du Yifan. Étude sur l'optimisation de la mise en œuvre des droits de développement foncier et de la planification des zones à fonctions principales : perspective du développement équilibré régional [EB/OL]. 2022-05-06. <https://bijiao.caixin.com/2022-05-06/101881415.html>

[30] Qin Li, Jin Yay, Zhang Jinyi. Évolution des caractéristiques, de la logique politique et des choix de trajectoire de la politique de compensation de la superficie des terres constructibles en zone urbaine et rurale [J]. *Économie rurale*, 2023, 485(3) : 31-38.

[31] Xie Zhenfa, Li Yanxu. Politique chinoise de compensation pour l'accroissement et la diminution des terres : évolution, caractéristiques et perspectives de réforme [J]. *Sciences financières*, 2022(12) : 10-28.

[32] Liang, He-nian. Méthodes de planification et d'évaluation des politiques [M]. Traduit par Ding, Jin-feng. Beijing : Presses de l'Université du Peuple chinois, 2009.

[33] Kang Xiaolin, Liang Henian, Shi Zulin. Revisiting the vertical land management policy through the S-CAD analytical framework [J]. Chinese Land Science, 2014, 28(6):51-57.

[34] Wang Zhifeng, Xu Xiaoming, Xie Tiancheng, et al. Évaluation de la politique d'expérimentation de la réforme du système foncier rural basée sur la méthode S-CAD : le cas d'Yiwu [J]. Revue de l'administration publique, 2017, 26(3):66-91.

[35] Zhou Guangkun, Zhuo Jian. Analyse logique théorique et construction institutionnelle du transfert et de la récompense des droits de développement dans le contexte de la rénovation urbaine [J]. Journal d'urbanisme, 2023(3):66-74.

[36] Fang Chenhao, Zhao Min. Cadre théorique de l'« offre et la demande spatiales » dans la perspective de l'aménagement urbain et signification de la recherche [J]. Urban Planning Review, 2023(1):26-32.

[1]樊杰,郭锐. “十四五” 时期国土空间治理的科学基础与战略举措[J].城市规划学刊,2021(3):15-20.

[2]魏伟,夏俊楠,洪梦瑶,等. 1980—2018 年长江经济带主体功能空间演化研究[J].城市规划学刊, 2021(3):28-35.

[3]崔功豪,樊杰,王凯,等. “区域协同发展的规划新态势、新方法和新机制” 学术笔谈会[J].城市规划学刊, 2019(2):1-11.

[4]史育龙.主体功能区规划与城乡规划、土地利用总体规划相互关系研究[J].宏观经济研究, 2008(8):35-40.

[5]田莉,夏菁.土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J].城市规划学刊, 2021(6):12-19.

[6]田莉,夏菁.区域—城乡发展失衡与规划公平:基于土地发展权的视角[J].规划师, 2022, 38(10):12-20.

[7]林坚,陈诗弘,许超诣,等.空间规划的博弈分析[J].城市规划学刊, 2015(1):10-14.

[8]张可云.主体功能区的操作问题与解决办法[J].中国发展观察, 2007, 27(3):26-27.

- [9]孙红玲.“3+4” :三大块区域协调互动机制与四类主体功能区的形成[J].中国工业经济, 2008, 247(10):12-22.
- [10]张庭伟.中国城市规划:重构?重建?改革?[J].城市规划学刊, 2019(3):20-23.
- [11]吴志强.国土空间规划的五个哲学问题[J].城市规划学刊, 2020(6):7-10.
- [12] LIU W, LIU J, KUANG W, et al. Examining the influence of the implementation of major function-oriented zones on builtup area expansion in China[J]. Journal of Geographical Sciences, 2017, 27(6):643-660.
- [13]李辉,苏昌贵,魏晓.省级主体功能区规划实施效果评估与政策启示:以《湖南省主体功能区规划》实施为例[J].经济地理, 2022,42(5):45-55.
- [14]孙锐.主体功能区规划下区域协调发展评价方法研究:以京津冀为例[D].天津财经大学, 2014.
- [15]李红梅.主体功能区规划建设对民族地区现代化的双重影响[J].管理观察, 2017,654(19):64-66.
- [16]卢洪友,余锦亮.生态转移支付的成效与问题[J].中国财政, 2018, 753(4):13-15.
- [17]段进,赵民,赵燕菁,等.“国土空间规划体系战略引领与刚性管控的关系”学术笔谈[J].城市规划学刊, 2021(2):6-14.
- [18]王晓莉,卢艳霞.基于土地发展权的农产品主产区转移支付研究[J].现代城市研究,2022(3):10-13.
- [19]李国平,李潇.国家重点生态功能区的生态补偿标准、支付额度与调整目标[J].西安交通大学学报(社会科学版), 2017, 37(2):1-9.
- [20]刘晨,田漾帆,牛先楚.基于主体功能区的生态补偿与生态功能区发展的机会成本比较研究:基于山西省(2008—2015)的实证分析[J].现代城市研究, 2022(3):14-20.
- [21]黄征学,潘彪.主体功能区规划实施进展、问题及建议[J].中国国土资源经济, 2020,33(4):4-9.
- [22]张晓军.主体功能区视角下的甘肃公共财政政策研究[D].财政部财政科学研究所,2012.

- [23]叶盛杰.基于主体功能区的差别化土地利用政策研究[J].中国国土资源经济, 2015,28(5):31-33.
- [24]黄征学,蒋仁开,吴九兴.国土空间用途管制的演进历程、发展趋势与政策创新[J].中国土地科学, 2019, 33(6):1-9.
- [25] JASSO G. A New representation of the just term in distributive justice theory:its properties and operation in theoretical derivation and empirical estimation[J]. Journal of Mathematical Sociology, 1986, 12(3):251-274.
- [26]田芊,刘欣.分配公平感及其背后的正义原则[J].南京社会科学, 2019, 381(7):61-67.
- [27]刘欣,胡安宁.共同富裕愿景下的幸福感提升:双重公平论的视角[J].社会学研究,2023, 38(1):1-21.
- [28]段进,张庭伟,尹稚,等.“中国式城乡现代化:内涵、特征与发展路径”学术笔谈[J].城市规划学刊, 2023(1):1-10.
- [29]田莉,夏菁,杜一凡.土地发展权与主体功能区规划实施优化研究:基于区域均衡发展的视角[EB/OL]. 2022-05-06. <https://bijiao.caixin.com/2022-05-06/101881415.html>
- [30]覃莉,靳亚亚,张金懿.城乡建设用地增减挂钩政策的演化特征、政策逻辑与路径选择[J].农村经济, 2023, 485(3):31-38.
- [31]谢贞发,李艳旭.中国特色土地增减挂钩政策:演进、特征与改革展望[J].财政科学,2022(12):10-28.
- [32]梁鹤年.政策规划与评估方法[M].丁进锋,译.北京:中国人民大学出版社, 2009.
- [33]康晓琳,梁鹤年,施祖麟.透过 S-CAD 分析框架回顾土地垂直管理政策[J].中国土地科学, 2014, 28(6):51-57.
- [34]王志锋,徐晓明,谢天成,等.基于 S-CAD 方法的农村土地制度改革试点政策评估:以义乌为例[J].公共管理评论, 2017, 26(3):66-91.
- [35]周广坤,卓健.城市更新背景下开发权转移与奖励的理论逻辑解析和制度性建构[J].城市规划学刊, 2023(3):66-74.

[36]方辰昊,赵民.城市规划视域的“空间供需”理论框架及研究意义[J].城市规划学刊,2023(1): 26-32.

Commentaires

(1) Le prix de transaction est estimé à 800 000 yuans par mu. Parmi eux, bien que la quantité totale d'« indices fictifs » pouvant être utilisés pour la transaction dans les principales zones de production agricole et les zones fonctionnelles écologiques clés, ainsi que le prix de transaction réel, présentent des différences, mais étant donné que le présent article met davantage l'accent sur la réalisation des deux fonctions principales, à savoir le développement et la protection des terres, entre les zones urbanisées et les zones restreintes et interdites en raison de l'estimation de l'effet budgétaire des « indices fictifs », la différence de prix de transaction réel par mu de terres à bâtir dans ces deux types de zones fonctionnelles principales restreintes et interdites n'est pas prise en compte.

(2) En 2020, les 27 districts clés des zones écologiques recevant des transferts de paiement ont reçu un budget de transferts de paiement central de 1,55 milliard de yuans. En 2020, les 28 districts principaux de production de produits agricoles ont reçu un budget de transferts de paiement de 200 millions de yuans.

(3) Dans l'analyse de la cohérence de la chaîne de politiques, le score de la chaîne est calculé sur la base de la notation des segments de la politique. (1) Prenons l'exemple du score de la chaîne V1-G-S du groupe de contrôle du scénario 1, sa méthode de calcul est la suivante : le score de la chaîne V1-G-S est calculé en faisant la moyenne des scores des chaînes V1-GS1 (qui comprend les 3 chaînes suivantes : V1-G1-S1, V1-G2-S1, V1-G3-S1) et V1-G-S2 (qui comprend les 3 chaînes suivantes : V1-G1-S2, V1-G2-S2, V1-G3-S2). Parmi celles-ci : la valeur de V1-G-S1 est obtenue en calculant la moyenne des 3 valeurs des chaînes V1-G1-S1, V1-G2-S1, V1-G3-S1, puis en prenant la racine carrée du résultat. La valeur de V1-G1-S1 est obtenue en multipliant la valeur de V1-G1 par celle de G1-S1. On procède de la même manière pour calculer la valeur de la chaîne V2-G-S. (2) Prenons l'exemple du score de la chaîne V1-G-S-R du groupe de contrôle du scénario 1, sa méthode de calcul est la suivante : le score de la chaîne V1-G-S-R est calculé en faisant la moyenne des scores des 4 chaînes V1-G-S-R1, V1-G-S-R2, V1-G-S-R3, V1-G-S-R4. Parmi celles-ci, la valeur de V1-G-S-R1 est obtenue en multipliant les valeurs des chaînes V1-Gi-Si par R1, puis en faisant la somme des résultats. Étant donné qu'il y a 3 G et 2 S, la somme des valeurs des chaînes est divisée par 3, puis par 2, puis la racine cubique est calculée pour obtenir le résultat. Les scores de la chaîne concernant la suffisance et la nécessité sont calculés de la même manière dans le texte qui suit.