

Le *duoguiheyi*, ou la planification chinoise face à l'épreuve de l'intégration des plans

MARTIN TZOU, DU SHU ET LIU LIDAN

RÉSUMÉ : La planification urbaine chinoise fait l'objet d'une révolution institutionnelle récente visant à l'intégration des plans élaborés par plusieurs ministères. Avec pour objectif de donner plus de cohérence à l'action publique, ce processus d'intégration déjà complexe techniquement se heurte à une lutte de pouvoirs entre les administrations, rendant difficile la mise en application du *duoguiheyi*.

MOTS-CLÉS : planification urbaine, approche intégrée, réforme institutionnelle, ville durable.

Introduction

Le 26 août 2014 paraît officiellement la « Note d'information sur le démarrage des projets pilotes de "*duoguiheyi*" (多规合一) dans les villes et districts »⁽¹⁾ sur le site de la Commission nationale pour le développement et la réforme, *duoguiheyi*⁽²⁾ signifiant littéralement « l'intégration de plusieurs plans en un ». Cette directive du gouvernement central en trois articles, courte, claire et synthétique, est en fait un texte qui marque un changement majeur de référentiel de la planification chinoise.

Dès l'article premier, il est défini que cette politique vise à :

L'unification ou l'intégration sur une même aire géographique de plusieurs planifications existantes, à savoir : la planification du développement économique et social, la planification urbaine et rurale, la planification de l'usage des sols et la planification de la protection de l'environnement. Pour chaque district ou zone urbaine en Chine, l'objectif est désormais de s'appuyer sur "une planification unique, un plan unique" pour éradiquer la situation actuelle de planifications en silos, qui crée des conflits dans les contenus et un manque de coordination des plans entre eux.

Dans l'article 2 apparaît le mot d'ordre qui caractérise l'action du *duoguiheyi* : « rationaliser » quatre aspects de la planification : « les durées, les objectifs, les missions et la gouvernance coordinatrice de la planification spatiale ». Enfin, l'article 3 décrète le lancement des projets pilotes à travers la Chine pour mettre en place cette politique.

La note étant promulguée conjointement par quatre ministères majeurs du gouvernement chinois, il est intéressant également de noter l'ordre dans lequel ces derniers sont cités : la NDRC⁽³⁾ en premier rang, suivie des deux ministères MLR et MEP, et seulement en dernier le MoHURD. L'ordre de citation n'étant jamais innocent dans les textes chinois, il reflète le résultat d'un arbitrage au sommet de l'État. Pourtant le plus légitime techniquement

dans l'intégration des plans, le MoHURD est relégué au dernier rang dans l'ordre d'apparition, confirmant la suprématie de la NDRC comme le ministère en charge du *duoguiheyi*.

De fait, le *duoguiheyi* ainsi défini peut être considéré comme une révolution du système chinois de la planification. Depuis l'ouverture des réformes en 1978 et suivant la croissance économique du pays, le nombre de planifications s'est vu démultiplié dans une multitude de domaines qui concernent les villes, à tous les échelons administratifs et dans des degrés de profondeur aussi divers que variés.

Élaborées et mises en œuvre de manière indépendante les unes des autres, les planifications des différents ministères sont surtout marquées par un grave manque de coordination, entraînant des contradictions majeures et entravant les processus de croissance des villes et districts. Le *duoguiheyi* a donc pour mission principale de mettre en place un système de coordination des différents plans, pour mettre fin à une situation devenue chaotique.

Directive du pouvoir central, le *duoguiheyi* est en réalité l'aboutissement d'un long processus en provenance du niveau local, l'intégration étant un besoin qui s'est fait ressentir sur le terrain dès la fin des années 1990. Son apparition dans les textes officiels révèle donc *a contrario* l'absence d'intégration qui gouverne la planification spatiale en Chine durant les dernières décennies. Par essence interdisciplinaire, car visant une intégration trans-

1. Commission nationale pour le développement et la réforme, *Guanyu kaizhan shixian "duoguiheyi" shidian gongzuo de tongzhi* (Note d'information sur le démarrage des projets pilotes de "*duoguiheyi*" dans les villes et districts), 26 août 2014, http://www.sdpc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201412/t20141205_651312.html (consulté le 2 novembre 2016).
2. Dans la suite de l'article, nous désignerons la politique du *duoguiheyi* directement par son nom en chinois pinyin. Il sera aussi évoqué le *liangguiheyi* qui veut dire « deux plans en un », le *sanguoiheyi* qui signifie « trois plans en un ». Par défaut, le *duoguiheyi* désigne une intégration à partir de trois plans, le plus abouti et répandu étant aujourd'hui le *siguiheyi* « quatre plans en un ».
3. Les abréviations officielles anglaises des institutions chinoises seront adoptées dans la suite de l'article : NDRC pour la Commission nationale pour le développement et la réforme (*National Development and Reform Commission*); MoHURD pour le ministère du Logement et de la construction urbaine et rurale (*Ministry of Housing and Urban-Rural Development*); MEP pour le ministère de la Protection de l'environnement (*Ministry of Environmental Protection*); MLR pour le ministère du Territoire et des ressources (*Ministry of Land and Resources*).

versale des plans, sa réussite passe nécessairement par une réforme verticale des institutions. Cette « révolution institutionnelle » mise en place correspond pleinement à l'esprit du « travail d'approfondissement général des réformes du gouvernement central »⁽⁴⁾, mot d'ordre politique depuis l'arrivée au pouvoir du tandem Xi Jinping et Li Keqiang.

Ainsi, nous nous proposons dans cet article d'étudier ce mouvement, ses causes et ses perspectives d'évolution. Nous nous référerons aux textes officiels des politiques en cours, ainsi qu'à l'abondante littérature académique chinoise existant sur le sujet : plus de 490 articles et publications académiques chinoises ont traité de ce thème depuis 1988, avec un bond significatif entre 2014 et 2015⁽⁵⁾. Les sources consultées sur le *duoguiheyi* proviennent également de plusieurs disciplines, à l'instar de la variété de domaines qu'il touche : l'urbanisme, l'environnement, l'énergie, la géographie urbaine, les sciences politiques, etc.

Après une analyse du jeu des acteurs et des différents types de plans, le processus d'intégration des plans et son évolution seront examinés au travers de projets pilotes mis en œuvre depuis les années 2000, en lien avec la croissance urbaine. Nous tenterons ensuite de mettre en lumière les trajectoires techniques de l'intégration, ainsi que les tentatives d'innovations institutionnelles au plan local. Enfin, nous tenterons d'explorer les applications possibles du *duoguiheyi* dans le champ de la ville durable⁽⁶⁾ à l'aune de la « Civilisation écologique » mise en avant dans le 13^e Plan quinquennal.

Un jeu d'acteurs complexe dans un « mille-feuille » de plans chaotique

Dès les débuts de l'économie planifiée, l'appareil planificateur chinois a mis en place un « silotage » des administrations et des spécialités techniques. Au fil du temps, des incohérences sont apparues et se sont accentuées, la multiplicité des acteurs et leur compétition dans la captation des ressources renforçant le chaos administratif.

D'un acteur unique à une multiplicité d'acteurs dans la planification spatiale

Dès son instauration en 1949, la République populaire de Chine a généralisé à l'ensemble de son territoire un système d'économie planifiée, fortement marqué par l'héritage soviétique. La Commission nationale au plan (*Guojia jihua weiyuanhui* 国家计划委员会) constituait alors la cheville ouvrière de ce système avec pour objectif principal d'industrialiser le pays et de soutenir la production agricole à travers des plans économiques quinquennaux.

Durant cette période, une seule discipline intervenait sur l'espace : la planification urbaine⁽⁷⁾. Un ordre légal clair définissait la hiérarchie des plans entre eux, sans antagonisme ni conflit apparent : la planification urbaine suivait les principes et objectifs chiffrés établis par la planification économique. Elle en constituait la traduction spatiale et le principal moteur de l'urbanisation du pays⁽⁸⁾.

À partir de 1981, l'ère des réformes lancée par Deng Xiaoping modifie la structure économique du pays et change les objectifs de l'appareil de planification. La Commission nationale au plan devient la NDRC en 2003. Elle a pour mission d'élaborer la politique macro-économique du pays et évolue dans ses modes de planification. Les plans quinquennaux de la NDRC s'élargissent à des missions plus larges. Un ensemble de nouveaux sujets émerge : problématiques sociales, énergétiques, de transports, d'éducation ou encore scientifiques et technologiques.

Prérogative du ministère de la Construction (devenu MoHURD en 2008), la planification urbaine n'échappe pas au phénomène de l'élargissement des compétences et de la multiplication des plans. À différents échelons de l'administration, une nouvelle série de nouveaux plans d'urbanisme apparaît : planification des réseaux des villes et des bourgs, planification urbaine stratégique, planification de l'intégration du rural à l'urbain, etc. C'est aussi à cette période que voient le jour la planification nationale de l'occupation des sols du ministère du Territoire et des ressources (MLR) et la planification du développement durable de l'environnement du ministère de la Protection environnementale (MEP)⁽⁹⁾. Différents ministères et administrations compétentes élaborent leurs propres plans sectoriels, mais cela se fait de manière cloisonnée et « silotée ». Ainsi, la planification spatiale n'est plus l'apanage de la planification urbaine. De plus en plus d'acteurs y interviennent, à travers différents types de planifications.

Des plans organisés de manière hiérarchisée selon des « filières »

Le système « hyper-pyramidal »⁽¹⁰⁾ de l'appareil planificateur chinois est conçu de manière à renforcer le contrôle vertical du pouvoir. L'ensemble peut être qualifié de machine « hyper-hiérarchisée et hyper-fonctionnaliste »⁽¹¹⁾. Toutes les administrations nationales sont répliquées à tous les échelons locaux du pouvoir (provincial, municipal, cantonal) répondant et obéissant aux directives élaborées au niveau central.

Dans ce dispositif, chaque administration centrale dispose de sa propre Direction au Plan, qui élabore des plans sectoriels à chaque échelon administratif :

- plans de développement économique et social de la NDRC – essentiellement tous les plans quinquennaux – définissent les objectifs économiques et sociaux dans leur ensemble pour le futur ;
- les plans d'urbanisme du MoHURD reprennent à leur compte les problématiques liées à l'urbanisme à chaque échelon administratif ;
- les plans d'occupation des sols du MLR définissent l'affectation des sols à une échelle régionale englobant la ville. Ils ont pour mission de délimiter les espaces agricoles et naturels et de les protéger : ce sont les zones où l'urbanisation devrait prendre fin ;
- les plans du développement durable et de l'environnement du MEP : ils émettent des mesures et des recommandations pour l'écologie.

On peut parler de véritables « filières » ou familles de plans, en fonction de leur filiation sectorielle et ministérielle.

4. « Zhongyang quanmian shenhua gaige gongzuo », cité d'ailleurs dans l'article 1 de la note d'information de la NDRC.
5. Zhang Yongjiao et Fang Chuanglin, « Kongjian guihua xietiao yu duoguiheyi yanjiu » (Etat des lieux de la recherche sur la coordination de l'aménagement du territoire et sur la coordination de la planification), *Chengshi guihua xuekan*, n° 2, 2016, p. 78-87.
6. Nicolas Douay et Thuy Cory, « Développement urbain durable en Chine : entre apprentissage et mirage marketing », in Michel Hubert, Paul Lewis et Michel M. Raynaud (éds.), *Les Grands Projets urbains. Territoires, acteurs et stratégies*, Montréal, Presses de l'université de Montréal, 2014, p. 239-262.
7. Léon Hoa, *Reconstruire la Chine : trente ans d'urbanisme, 1949-1979*, Paris, Le Moniteur, 1981.
8. Wu Fulong, *Planning for Growth: Urban and Regional Planning in China*, Londres, Routledge, 2015, p. 51.
9. Gu Chaolin, « Lun zhongguo "duogui" fenli yuqi yanhua yu rong hewenti » (Sur la séparation des plans d'urbanisme en Chine, leur évolution et leur intégration), *Dili yanjiu* (Recherche en géographie), vol. 34, n° 4, 2015, p. 601-613.
10. Rémi Curien, « La planification des villes chinoises, Environnementaliser une machine hyper-fonctionnaliste », *Perspectives chinoises*, 2014/3 p. 30.
11. *Idem*, p. 30.

Un « mille-feuille » de plans

Actuellement, on dénombre plus de 83 types de plans ayant une valeur légale⁽¹²⁾ et plus de 200 autres catégories de « plans » thématiques tous secteurs confondus⁽¹³⁾ dans la planification chinoise. Le caractère vertical de ce dispositif administratif rend chaque échelon de chaque administration responsable de l'élaboration, l'approbation et la mise en œuvre de plans. Le nombre de plans et d'acteurs est donc démultiplié par autant de filières ministérielles, sur autant de provinces et de villes chinoises. Cette multiplicité des plans, issus, promus et mis en œuvre par autant d'entités administratives différentes tant dans leur nature que leurs prérogatives, rend contre-productif l'appareil planificateur. Des incohérences se retrouvent notamment dans les dates de promulgation ou les durées d'application de même que des contradictions techniques et normatives. De plus en plus d'acteurs se retrouvent impliqués dans l'élaboration et les processus d'approbation des projets urbains. Conscientes des enjeux de pouvoir et des intérêts liés, les administrations se sont appropriées progressivement l'outil planificateur pour en faire un outil de contrôle. De cette situation résulte une confusion administrative et des contradictions entre les plans et entre les échelons administratifs intervenant dans la production de l'espace urbain. L'ensemble constitue une sorte de « mille-feuille de plans » devenu inopérant.

Reflète de cette situation chaotique, une concurrence intrinsèque s'est progressivement établie entre administrations de rang équivalent. Au sein même de ces administrations, des voix d'experts s'élèvent dès 2003 pour demander une plus grande intégration des plans. Ce mouvement est à l'origine du *duoguiheyi*⁽¹⁴⁾. Cependant, ces premiers appels à plus de cohérence ont mis un certain temps avant d'être entendus par le gouvernement central.

En quelque sorte, le mouvement du *duoguiheyi* peut être interprété comme une réaction de refus du « trop plein » de planifications de la part de l'appareil planificateur. La multiplication du nombre de plans atténue les effets macroscopiques escomptés de la planification dans son ensemble. En cherchant à diminuer le nombre de plans existants, les efforts de coordination mis en œuvre par le *duoguiheyi* rencontrent pour l'instant une grande résistance sur le terrain et génèrent un rapport coût-bénéfice qui reste négatif globalement.

L'évolution de l'intégration des plans

Planification urbaine et plan d'occupation des sols : le conflit initial

Promulguée en décembre 1988 par le Conseil des affaires de l'État, la « loi sur la gestion du foncier » met en place en Chine le principe de monétarisation des sols, donnant une impulsion majeure au développement économique des villes. En créant un système de baux emphytéotiques, cette loi marque le début de la commercialisation du foncier en Chine. Cette réforme impacte la planification spatiale car l'allocation des ressources spatiales est désormais soumise d'une part à l'action publique locale et d'autre part à l'émergence d'un marché du foncier⁽¹⁵⁾. Dans ce processus, la planification urbaine devient dès lors le champ où se négocie la répartition des intérêts entre les pouvoirs politiques et économiques locaux.

Suivant ce modèle « développementaliste »⁽¹⁶⁾, l'urbanisation se heurte ainsi rapidement aux plans d'occupation des sols de protection des zones agricoles et des espaces naturels. Les premiers conflits et incohérences entre

ces deux types de plans apparaissent dès la fin des années 1990, à la suite de la promulgation d'une seconde version du plan national d'occupation des sols.

Des appels à une plus grande coordination entre ces deux types de plans se manifestent de la part des professionnels et des administrations de ces deux filières. La mise en place de mesures d'application pouvant assurer une plus grande cohérence et une intégration entre ces deux types de plans est alors demandée.

D'un côté, les experts du MLR demandent aux planificateurs urbains de prendre pour référence le plan d'occupation des sols, afin d'éviter les écueils d'une croissance urbaine effrénée et aveugle⁽¹⁷⁾. En réponse, les urbanistes défendent une légitimité historique dans la planification de l'espace et mettent aussi en avant la maturité voire la supériorité technique de leur propre planification et son assise légale. Pour les urbanistes, la coordination entre plans est nécessaire. Toutefois, elle doit se réaliser de manière « sérieuse » en se fondant sur des arguments rationnels et scientifiques. Les enjeux doivent dépasser les rivalités internes de chapelles et les réflexes de protectionnisme administratif⁽¹⁸⁾.

- *Liangguiheyi* ou tentative d'intégration de deux plans

Cette prise de conscience d'un besoin de cohérence entre plans donne naissance à une tentative d'intégration de « deux plans en un », *liangguiheyi* (两规合一). Cette démarche émerge essentiellement dans les milieux académiques et de manière exploratoire, sans retombées politiques, ni résultats concluants. L'initiative publique la plus concrète de ce nouveau paradigme est la fusion administrative du BoHURD⁽¹⁹⁾ et du BLR au sein de la Municipalité de Shanghai en octobre 2008. Cette étape marque une avancée significative vers un début d'intégration⁽²⁰⁾.

- *Sanguiheyi* ou l'arrivée en force de la NDRC

Le paradigme d'intégration « trois en un », *sanguiheyi* (三规合一), suit de peu le *liangguiheyi*. Son développement, bref, dépasse toutefois le *liangguiheyi* aussi bien dans ses tentatives réelles de mise en œuvre que dans la richesse de son contenu.

- Cai Yunnan, « Xinshiqi chengshi sizhong zhuyao guiha xietiao tongchou de sikao yu tansuo » (Réflexions sur la tentative d'intégration de quatre plans principaux des villes chinoises), *Guihuashi*, (Planners), vol. 25, n° 1, 2009, p. 22-25.
- Gu Chaolin, « Lun Zhongguo "duogui" fenli yuqi yanhua yu ronghe wenti » (Sur la séparation des plans d'urbanisme en Chine, leur évolution et leur intégration), *art. cit.* p. 605.
- Wei Guangjun, « Duogui zhenghe yanjiu jinshan yu pingshu » (Revue des recherches sur la coordination de la planification spatiale), *Chengshi guiha xuekan* (Urban planning forum), n° 1, 2012, p. 76-82.
- Wang Lei, « Wunian jihua guiha chengshi guiha he tudi guiha de guanxi yanbian » (Evolution des relations entre la planification socio-économique à cinq ans, la planification rurale et urbaine et la planification des usages du sol en Chine), *Chengshi guiha xuekan* (Urban planning forum), n° 3, 2014, p. 45-51.
- Jean-François Doulet, « L'urbanisme chinois et l'émergence du modèle "intégratiste" », *Métropolitiques*, 27 avril 2015, p. 2, <http://www.metropolitiques.eu/L-urbanisme-chinois-et-l-emergence.html> (consulté le 12 décembre 2016).
- Qian Ming, « Lun tudi liyong zongti guiha he chengshi zongti guiha de xietiao yu xianjie » (De l'intégration des schémas directeurs d'urbanisme et des plans d'occupation des sols), *Zhongguo tudi kexue* (Science Territoriale Chinoise), vol. 11, n° 5, 1997, p. 1-5.
- Lü Weijuan, « Chengshi zongti guiha yu tudi liyong zongti guiha yitongdian chutan » (Analyse de la coordination entre le plan urbain et le plan d'usage complet des sols), *Chengshi guiha*, (Urban planning), n° 1, 1998, p.34-36.
- Pour les échelons administratifs locaux, nous utiliserons les abréviations suivantes : BDRC : Bureau ou Commission pour la réforme et le développement ; BLR : Bureau des ressources et du territoire au niveau local ; BoHURD : Bureau du logement et de la construction au niveau local ; BEP : Bureau de la protection environnementale au niveau local.
- Hu Jun, « Guiha de biange yu biange de guiha - Shanghai chengshi guiha yu tudi liyong guiha "liangguiheyi" de shijian yu sikao » (Réforme de la planification urbaine : pratique et réflexion sur la coordination du plan urbain et du plan d'usage des sols à Shanghai), *Chengshi guiha*, (Urban planning), vol. 34, n° 6, 2010, p. 20-25.

Contrairement à la direction prise dans le *liangguiheyi*, sous l'impulsion de la NDRC, le *sanguiheyi* adopte d'emblée une approche plus expérimentale, via des projets pilotes.

Dans la province autonome de la minorité Zhuang du Guangxi à Qinzhou, la DRC provinciale prend l'initiative en 2003 de proposer une planification de type *sanguiheyi* réunissant les plans de développement économique et social, d'occupation des sols et d'urbanisme, ainsi que leur concordance et leur coordination. Cette initiative de Qinzhou reçoit très rapidement l'approbation de la NDRC. Cette dernière lance en octobre de la même année des initiatives similaires dans six « villes pilotes de réforme de planification », dont Qinzhou. Cependant, en raison de la multiplicité des administrations impliquées et du manque de mesures techniques tangibles ainsi que de garanties légales, cette initiative restera sans suite.

En 2007, la municipalité autonome de Chongqing est choisie par le gouvernement central comme zone d'expérimentation des réformes de planification d'intégration du rural à l'urbain. S'appuyant sur un ordre provenant du gouvernement central, l'initiative permet à la municipalité d'entamer une réforme en profondeur des mécanismes de planification locaux. Elle place en premier lieu la planification urbaine et rurale au centre du processus d'intégration, réalisant ainsi une nouvelle expérimentation du *sanguiheyi*. Les services de l'urbanisme de la ville proposent ainsi une coordination centralisée « trois en un » de plans issus de ses districts urbains, et obtiennent une validation politique de la municipalité. Suite à l'expérience réussie de 2007, la DRC de Chongqing propose en 2009 un plan d'action pour une « intégration de quatre plans superposés » en y ajoutant la protection environnementale aux trois plans existants, en faisant écho aux objectifs de « construction d'une civilisation écologique » annoncés par le 17e Plénum du PCC de la même année. Le nouveau plan propose une vision intégrée des quatre plans, en suivant une logique de plan quinquennal⁽²¹⁾. Cette expérimentation va être remarquée au niveau central, inaugurant une nouvelle étape de l'intégration de « plusieurs plans en un ».

L'avènement du *duoguiheyi*

Le *duoguiheyi* apparaît pour la première fois dans un texte officiel en 2014 dans le « Plan national pour une nouvelle urbanisation des villes et des bourgs ». Cette nouvelle vision de la planification urbaine, qui a pour mission désormais de considérer aussi les campagnes, souligne également la nécessité d'une plus grande coordination entre les plans de développement économiques et sociaux, d'urbanisme et d'usage des sols, sous certaines conditions et dans certaines zones pilotes du pays.

Suite à cela, la NDRC, le MoHURD, le MLR et le MEP annoncent un plan d'action pour tester le *duoguiheyi* dans toute la Chine, là encore à travers des projets pilotes. L'esprit qui anime ce travail est expérimental. L'objectif est de proposer des pistes concrètes d'intégration des quatre types de plans, afin d'obtenir un modèle répliquable et diffusable sur tout le territoire national, avec pour objectif une « planification unique pour chaque ville ».

En 2015, la « Proposition de réforme institutionnelle pour la construction d'une civilisation écologique »⁽²²⁾ recommande également d'appliquer le *duoguiheyi* de manière unilatérale, dans le but d'unifier le système des plans liés à l'espace et aux territoires, en insistant sur l'innovation à apporter dans les méthodes de planification.

Deux ans après son lancement, les administrations locales en charge de ces programmes pilotes ont officiellement terminé les expérimentations du *duoguiheyi*. Cependant, le degré d'intégration n'est pas jugé satisfaisant⁽²³⁾.

Le *duoguiheyi* n'a pas amené à un véritable « désilotage » sectoriel, mais plutôt conduit à une coordination renforcée sans véritable intégration. Malgré la volonté du pouvoir central, le travail d'intégration n'est pas forcément évident dans la pratique.

Des incohérences techniques intrinsèques

La grande majorité des publications chinoises sur le *duoguiheyi* se concentrent sur les aspects techniques de cette intégration et les problèmes causés par la multiplicité des plans : incohérences dans leur élaboration, cadres juridiques, inadéquations dans leurs durées d'application, chevauchement des compétences au sein des autorités de la ville⁽²⁴⁾, inégalité hiérarchique des autorités, processus de validation, inégalité des efforts de mise en œuvre selon les administrations⁽²⁵⁾, interférences sectorielles intrinsèques à la multiplicité même des plans⁽²⁶⁾. Les problèmes liés aux incohérences des dates de promulgation ou entre plans ont pour conséquence des usages conflictuels du sol, rendant difficile la mise en œuvre du *duoguiheyi*⁽²⁷⁾.

Les avis convergent ainsi sur les effets néfastes de la multiplicité des plans, mais divergent sur la manière de les intégrer⁽²⁸⁾. D'un point de vue technique, il est difficile de statuer sur la prédominance ou la légitimité d'un type de plan sur les autres. En réalité, les incohérences entre plans reflètent aussi les rapports de force entre les acteurs représentant chaque administration. Ces dernières cherchent à légitimer leurs actions via des arguments techniques qui leur sont propres, en mettant en avant une rationalité intrinsèque renforçant leur « supériorité » sur les autres administrations.

Duoguiheyi et croissance urbaine

L'évolution de la croissance urbaine chinoise est une clé de lecture pour comprendre l'agenda politique qui dicte l'émergence du *duoguiheyi*.

Dans les années 2000, la ressource foncière étant devenue monnayable et donc une principale source de financement des collectivités territoriales chinoises, les planifications mises en place par les gouvernements locaux deviennent soudain l'enjeu d'une attention particulière. Au niveau central,

21. Yu Jun et Yi Zheng, « Zonghexing kongjian guihua bianzhi tansuo- yi Chongqingshi chengxiang guihua bianzhi gaige shidian weili » (Combinaison globale de la planification de l'espace : l'expérience de plan rural-urbain à Chongqing), *Guihuashi* (Planners), vol. 25, n° 10, 2009, p. 90-93.
22. Comité central du PCC et Conseil des affaires de l'Etat, *Shengtai wenming tizhi gaige zongti fang'an* (Proposition de réforme institutionnelle pour la construction d'une civilisation écologique), 21 septembre 2015, http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm (consulté le 12 décembre 2016).
23. « Chengshiguihua "duoguiheyi" zhenghe nan, yiyou 28 cheng shuaxian tansuo » (L'intégration de "plusieurs plans" en un est difficile, expérimentation lancée dans 28 villes pilotes), *Caixinwang* (Journal d'information financière), 10 mai 2016, <http://china.caixin.com/2016-05-10/100942003.html> (consulté le 30 mai 2016).
24. Chen Wen, Yan Dongsheng et Sun Wei « Shixian "duoguiheyi" yu gaige chuanguan: wenti, tiaozhan, yu luojing guanjian » (Réforme et innovation sur l'intégration de multiples plans : problèmes, défis et voie à suivre), *Guihuashi* (Planners), vol. 31, n° 2, 2015 p. 17-22.
25. Su Han et Chen Hao, « "Duoguiheyi" de benzhi ji qi bianzhi yaodian tanxi » (L'essence et points clés d'analyse de l'intégration de multiples plans), *Guihuashi* (Planners), vol. 31, n° 2, 2015, p. 57-62.
26. Shang Yanran, Yu Ting, Feng Yu, Zhang Yue et Fu Shihua, « Qian fada diqu xianji duoguiheyi guihua shijian yu yanjiu » (Théorie et pratique de l'intégration de plusieurs plans en un dans des cantons défavorisés), *Beijing guihua jianshe* (Urbanisme et Construction de Pékin), n° 6, 2015, p. 40-42.
27. Lai Shouhua, Huang Huiming, Chen Jiaping et Chen Xiaoming, « Cong jishu chuanguan dao zhidu chuanguan : Heyuan, Yunfu, Guanzhou sanguiheyi shijian yu sikao » (De l'innovation technique à l'innovation institutionnelle : la coordination de trois plans en pratique à Heyuan, Yunfu et Guangzhou), *Chengshi guihua xuekan* (Urban planning forum), n° 5, 2013, p. 63-68.
28. Gu Chaolin, « Lun Zhongguo "duogui" fenli yuqi yanhua yu ronghe wenti » (Sur la séparation des plans d'urbanisme en Chine, leur évolution et leur intégration), *art. cit.*, p. 610.

Tableau 1 – Principales planifications dans une ville chinoise

Typologie de planification	Planification nationale du développement économique et social	Planification urbaine générale	Planification nationale d'occupation des sols	Planification du développement durable et de l'environnement
Ministère affilié	Commission nationale pour le développement et la réforme (NDRC)	Ministère du Logement et de la construction urbaine et rurale (MoHURD)	Ministère du Territoire et des ressources (MLR)	Ministère de la Protection de l'environnement (MEP)
Cadre juridique	Constitution	Loi sur l'Aménagement urbain et rural	Loi sur la Gestion des territoires	Loi sur la protection de l'environnement
Durée d'application du plan	5 ans	20 ans	15 ans	5 ans
Autorité de validation	Assemblée du peuple locale	Gouvernement provincial (ou Conseil des affaires de l'État)	Gouvernement provincial (ou Conseil des affaires de l'État)	Assemblée populaire locale
Force légale dans la mise en œuvre	Consultatif et contraignant	Contraignant	Obligatoire	Contraignant
Nature de la planification	Généraliste	Généraliste	Spécialisée	Spécialisée

la réforme fiscale de 1994 voit la contribution fiscale de la planification augmenter, les gouvernements locaux devenant alors de plus en plus dépendants vis-à-vis du gouvernement central. La planification devient alors pour le gouvernement central un outil d'orientation et de gestion des localités. Au cours de cette période, même si la planification urbaine entretient des rapports plus étroits avec le développement économique et social, le *duoguiheyi* n'est pas encore un mot clé des discours prioritaires.

Les plans d'urbanisme et de l'occupation des sols ayant un lien plus fort avec la commercialisation du foncier, les conflits entre ces deux planifications deviennent très tôt des obstacles au développement. Ces problèmes peuvent se résoudre au niveau local par la fusion administrative de départements sans entraver l'urbanisation, donc le *duoguiheyi* ne retient toujours pas l'attention du gouvernement central.

Le *duoguiheyi* trouve ses vraies lettres de noblesse en 2014, lorsque le gouvernement central commence à parler de « Nouvelle urbanisation » et de « Nouvelle normalité » en 2014. C'est lorsque la construction des villes et la croissance économique rencontrent des difficultés structurelles que le gouvernement central décide enfin d'engager une réforme du système institutionnel de la planification, en lui attribuant des prérogatives plus larges et un rang plus élevé, pour garder voire renforcer son contrôle du développement au niveau local.

Trajectoires techniques de l'intégration

Suprématie des urbanistes

La planification urbaine justifie sa légitimité scientifique par la nature intrinsèquement intégratrice des différentes disciplines de l'urbanisme, de son action dans l'espace et aussi de l'inscription dans la durée de la planification. Ainsi, les urbanistes chinois soutiennent l'idée qu'une intégration maîtrisée des autres secteurs au sein de la planification urbaine suffit pour réussir le *duoguiheyi*⁽²⁹⁾. Dès l'émergence du *sanguihyeyi*, certains experts ont commencé à promouvoir une méthode plus efficace, rationnelle et pragmatique d'application : utiliser le système des plans d'urbanisme comme plateforme technique de référence, y intégrer les contenus liés à l'occupation des sols à une échelle régionale et y associer les éléments de la planification éco-

nomique et sociale⁽³⁰⁾. Le but est de produire une « version augmentée » de la planification d'intégration du rural à l'urbain⁽³¹⁾. Les urbanistes insistent notamment sur la nécessité technique de produire un « plan unique de synthèse », avec une échelle d'action qui se situerait à un niveau du plan de contrôle⁽³²⁾ ou du plan détaillé⁽³³⁾, et non sur un modèle de *duoguiheyi* à l'échelle du schéma directeur. Ces derniers devant être approuvés par les administrations de l'urbanisme des villes, les acteurs de la filière urbanisme du MoHURD affirment ainsi leur légitimité pour piloter le *duoguiheyi*, à la fois du point de vue de la rationalité technique et du point de vue du périmètre de compétence légale.

Une approche davantage axée sur la stratégie macro-économique à la NDRC

Dans la filière NDRC, les experts en charge de la planification économique et sociale sont conscients qu'ils ne sont pas suffisamment légitimes pour agir sur l'espace. Leur action dans le *duoguiheyi* se porte donc à une échelle plus stratégique au niveau des schémas directeurs⁽³⁴⁾ des villes. La filière NDRC va ainsi mettre en avant une planification stratégique générale « en amont », suivie d'un plan de cohérence de la répartition des ressources territoriales et d'un plan de contrôle spatial associé. De cette manière, la filière DRC établit un schéma de plans dans une hiérarchie de « 1+3+X ». Elle se place donc au centre de l'élaboration du plan stratégique général. Ce dernier est par la suite complété par trois autres planifications : inté-

29. Xu Donghui, « "Sanguihyeyi" de shiyu chengxiang zongtiguihua » (Un master-plan d'intégration rural-urbain « trois en un »), *Chengshi fazhan yanjiu* (Recherche en développement urbain), vol. 21, n° 8, 2014, p. 30-36.

30. Dong Zuoji, « "Duoguiheyi": zhaozhun fangxiang lantu » (L'intégration des plans: nécessité de bien choisir la direction pour établir une feuille de route claire), *Guotu ziyuan* (Ressources nationales du territoire), n° 6, 2015, p. 11-14.

31. Zhang Quan et Liu jian, « Chengzhen tixi guihua gaige chuaxing yu "sanguihyeyi" de guanxi - cong "sanjie gou yi wangluo" tanqi » (Relation entre la réforme et l'innovation du planning du système urbain et de l'intégration des trois plans : trois structures et un réseau dans le planning du système urbain), *Chengshi guihua* (Urban planning), vol. 38, n° 10, 2014, p. 13-27.

32. Plan de contrôle : plan d'aménagement urbain à l'échelle d'un arrondissement urbain.

33. Plan détaillé : plan d'aménagement urbain à l'échelle du quartier au sein de l'arrondissement urbain.

34. Schéma directeur (ou Master plan) : plan d'aménagement général à l'échelle de toute la ville.

gration urbaine et rurale, occupation des sols et protection environnementale. L'ajout d'autres plans (X) est alors envisageable. Sur l'élaboration du « plan unique de synthèse », les propositions de la NDRC insistent plus sur des principes que sur des aspects techniques, avec au cœur de ce plan trois typologies spatiales : espaces urbains, espaces agricoles et espaces écologiques. Cette carte des fonctionnalités spatiales régionales forme le cadre dans lequel s'insèrent les plans de développement économique, d'intégration urbaine et rurale, d'occupation des sols et de protection environnementale. Ce cadre produit donc une « feuille de route » intégrée. Le plan final synthétise sous forme de « lignes de contrôle » les limites spatiales physiques et réglementaires de protection des espaces agricoles, de protection environnementale, de développement urbain et des activités économiques.

La voix peu audible des experts du MLR et le retard du MEP

Les experts de la filière occupation des sols proposent de leur côté de partir du plan national d'occupation des sols pour établir un système spatial d'affectation des sols réévalué tous les cinq ans, pour assurer une coordination avec les plans de développement économique et social, également quinquennaux. Pourtant, du fait de la stagnation des actions de cette filière, aucune planification d'occupation des sols à l'échelle nationale n'a été proposée depuis le milieu des années 1990. L'absence notoire de techniques de planification adaptées aux besoins modernes du développement spatial a pour conséquence la faible probabilité pour que le *duoguiheyi* soit mis en œuvre dans la filière territoire.

La moins puissante des quatre administrations concernées par le *duoguiheyi* est certainement le MEP. D'un point de vue politique, le MEP a été élevé au rang de ministère seulement en 2008. Il s'agissait auparavant d'une simple administration. La NDRC cumule d'ailleurs les prérogatives les plus importantes dans le domaine de la protection de l'environnement comme les négociations climatiques internationales. La planification environnementale est souvent encore reléguée à un rang secondaire. Elle est en effet considérée comme « spécialisée », ayant peu d'impact sur l'espace et ayant un contenu technique pas assez mature. Dans les conditions actuelles, le MEP ne peut prétendre au rôle de direction du *duoguiheyi*. Les experts de la filière MEP expriment d'ailleurs une préférence pour la planification urbaine dans la construction du *duoguiheyi*. En effet, la planification environnementale se fonde sur les principes du développement durable pour renforcer la protection des ressources environnementales et diminuer les impacts du développement urbain et régional sur l'environnement⁽³⁵⁾.

Certains auteurs vont s'essayer à des tentatives de synthèse globale, avec par exemple un « modèle à objectifs tridimensionnels »⁽³⁶⁾ de toutes les planifications spatiales, au sein desquels la planification spatiale doit à la fois faire valoir la croissance économique, s'assurer de l'amélioration des conditions sociales et de la réalisation des objectifs de protection environnementale et écologique. Ce type d'approche propose un système de valeurs aux contours flous, qui, en cherchant à plaire à tous, tend à rendre l'appareil de la planification caduc et inopérant. D'autres vont proposer des modèles de synthèse « 2 plans majeurs + 5 plans mineurs » ou « 1 plan + 4 plans »⁽³⁷⁾, qui mettent surtout en lumière l'ampleur du manque de coordination, mais qui ne peuvent obtenir un consensus général.

On constate donc qu'aucune de ces quatre administrations ne possède d'ascendant technique sur les autres. La réussite de cette intégration dépendra grandement des expertises techniques de chaque acteur.

Absence de modèle de référence convaincant

Les difficultés de mise en place du *duoguiheyi* proviennent ainsi de l'impossibilité actuelle de son élaboration. Il n'existe pas encore de véritable référence de planification réussie en Chine à ce jour, il est donc encore tôt pour parler d'exemples concrets réussis. Au plan institutionnel et juridique, tant qu'il n'y a pas d'obligation politique, les autorités compétentes de chaque planification n'ont aucune raison de changer leur mode de fonctionnement actuel, la coordination apporte donc un effet nul.

L'autre volet de difficulté reste technique : chaque planification concerne un domaine différent avec des référentiels techniques qui diffèrent. Le *duoguiheyi* doit donc innover en introduisant de nouveaux référentiels techniques, qui sont par nature difficiles à faire accepter, déclenchant des velléités de défiance en permanence. L'émergence d'un nouveau type de plan « gagnant » réussissant à intégrer tous les autres n'a pas eu lieu non plus. Les débats académiques paraissent stériles, tant que les pouvoirs publics ne les prennent pas en compte dans leurs actions.

Le gouvernement central chinois a certes la capacité d'imposer une intégration de force, mais le problème réside dans l'absence d'un modèle reconnu et efficace d'intégration. Bien que les différents secteurs déploient des efforts de lobbying considérables défendant le *duoguiheyi*, ils servent les intérêts de leur propre corps d'État en priorité et ne se font de ce fait pas accepter par les autres secteurs. Ainsi, la faible diversité des alternatives qui apparaissent ne permet pas l'émergence d'un modèle valable pour tous. Ceci ne permet pas au gouvernement central d'engager des réformes en profondeur.

Par ailleurs, même si un modèle était trouvé, il faudrait aussi développer des compétences transversales et former des personnes qualifiées en nombre, pour pouvoir mettre en œuvre l'intégration des plans à l'échelle nationale. Le chemin est encore long avant que le *duoguiheyi* remplace l'ensemble des planifications existantes.

Tentatives d'innovations institutionnelles au plan local

Pilier de la réforme institutionnelle en cours, le *duoguiheyi* produit nécessairement un réajustement des rapports hiérarchiques entre les acteurs de la planification. Dès les débuts du *duoguiheyi*, nombre de services issus de différentes administrations se sont vus affecter de nouvelles fonctions. Ces réformes ont permis l'émergence d'entités plus fortes et plus motrices dans le pilotage de l'intégration des plans, dans un mouvement de consolidation administrative à l'initiative de localités chinoises.

35. Tang Yanqiu, Liu Dezhao, Li Jian et Jiang Hongqiang, « Guanyu huanjing guihua zai "duoguiheyi" zhongdingwei de sikao » (Réflexion sur la place du planning environnemental dans l'intégration de multiples plans), *Huanjing baohu* (Environmental protection), n° 7, 2015, p. 55-59.
36. Fan Jie, Sun Wei et Chen Dong, « Shiyiwu qijian diyakong jianguihua de keyichuangxin ji dui shierwuguihua de zhengcejianyi » (Innovations scientifiques et technologiques concernant la planification de l'espace au cours du 11ème Plan quinquennal, et suggestions pour la planification du 12ème Plan), *Zhanlue yu juece yanjiu* (Strategy & Policy Decision Research), n° 6, 2009, p. 601-608.
37. Wang Xiangdong et Gong Jian, « "Duoguiheyi" shijiaoxia de zhongguo guihua tixi chonggou » (Reconstruction du système de planification dans la perspective de « l'intégration de multiples plans » en Chine), *Chengshi guihua xuekan* (Urban planning forum), n° 2, 2016, p. 88-95.

Tableau 2 – Initiatives politiques locales de consolidation du *duoguiheyi*

Ville pilote	Nature du <i>duoguiheyi</i>	Volet technique	Changement institutionnel
Shanghai	Deux plans en un	Cohérence des cartes multi-disciplines pour dessiner une carte unique. Une plateforme intègre la gestion en urbanisme et l'approbation des projets de construction, avec l'élaboration du « Plan unique de synthèse ».	Fusion des filières du MoHURD et du MLR en un unique Bureau de l'urbanisme et du territoire (2008).
Canton	Trois plans en un	Intégration des trois plans en un, fondée sur le Schéma directeur stratégique du développement urbain. Création d'une plateforme pour cumuler des données spatiales et techniques.	Instauration d'un groupe de travail des dirigeants municipaux présidé par le maire (2012).
Yunfu (Guangdong)	Trois plans en un	Objectifs, années uniformisés pour l'élaboration des plans. Plateforme informatique de base de données intégrée.	Instauration de la commission élaborant et examinant les plans d'urbanisme. Méthode de décision commune, mise en application niveau par niveau (2014).
Chongqing	Approche intégrée à l'échelle municipale, et trois plans en un à l'échelle d'arrondissement	Objectifs, durée valable uniformisés pour l'élaboration des plans. Base de données informatique intégrée. Travail d'essai à l'échelle du district.	Pilotage des planifications par un seul établissement. Cohérence entre la durée du plan d'urbanisme et le mandat des dirigeants (2009).
Foshan (Guangdong)	Trois plans en un	Plateforme d'intégration des statistiques et des informations spatiales.	Réforme administrative de grande ampleur : fusion de la DRC, du MoHURD et du MLR en un nouveau Bureau municipal du développement, de la planification et des statistiques, afin d'élaborer des plans uniformes (2012).

Choix d'une entité pilote

Le choix d'une entité pilote du *duoguiheyi* constitue le moyen le plus fréquent et le moins contraignant pour ajuster les différents pouvoirs. Au cours de l'élaboration d'une planification, les spécificités sectorielles de l'entité pilote se reflètent nécessairement dans le contenu de la planification proposée pour le *duoguiheyi*. La municipalité de Chongqing a ainsi attribué en 2007 le rôle de pilote du *sanguiheyi* à la filière MoHURD. En 2009, c'est la DRC municipale qui s'est chargée du *siguiheyi*. La DRC aura notamment apporté comme élément différenciant un alignement de la durée du plan *siguiheyi* sur une base quinquennale, avec des liaisons et coordinations intersectorielles plus significatives et une action orientée vers la mise en œuvre du plan. Ces ajustements sont évidemment de nature non-technique : ils reflètent une mainmise plus forte du pouvoir municipal sur ses administrations. De plus, ce dernier peut toujours décider de réattribuer le rôle de pilote à une administration concernée. En revanche, ce mode de pilotage du *duoguiheyi* nécessite l'implication réelle des autres administrations concernées. Si la collaboration reste de surface, le *duoguiheyi* s'apparentera vite à un travail formel sans effet tangible.

Établissement d'une entité coordinatrice

L'établissement d'une entité coordinatrice peut être une seconde alternative à cet écueil. Certaines collectivités locales chinoises établissent ainsi un organe de gouvernance assurant un rôle coordinateur et chapeautant l'action du *duoguiheyi* en plus du choix de l'administration pilote. La muni-

cipalité de Canton, par exemple, a instauré pour le *duoguiheyi* un groupe de travail de dirigeants municipaux présidé par le maire en charge de coordonner et de lever les problèmes majeurs liés au *sanguiheyi*. Le groupe établit un système de réunions de travail régulières afin d'en dynamiser le processus. Chaque district urbain de la ville organise selon le même modèle son action d'intégration des plans et le groupe de travail au niveau du district urbain rapporte régulièrement les avancées au groupe de travail central de la municipalité⁽³⁸⁾.

Regroupement des fonctions planificatrices

Le regroupement des fonctions planificatrices au sein d'une nouvelle entité peut constituer une solution. Certaines villes vont plus loin pour régler les problèmes liés aux « bagarres entre les plans » et assurer la réussite du *duoguiheyi*. La ville de Yunfu dans le Guangdong a ainsi créé une Commission d'élaboration de la planification municipale. Cette commission regroupe les administrations initiales de la DRC, du MoHURD et du MLR ainsi que leurs planifications associées, pour refondre l'élaboration du *sanguiheyi*. Il est également conféré à cette commission le pouvoir d'auditer l'avancée des plans spécifiques annexes, ainsi que de vérifier son application et sa mise en œuvre concrète.

38. Lai Shouhua, Huang Huiming, Chen Jiaping, et Chen Xiaoming, « Cong jishu chuangxin dao zhidu chuangxin : Heyuan, Yunfu, Guanzhou sanguiheyi shijian yu sikao » (De l'innovation technique à l'innovation institutionnelle : la « coordination de trois plans » en pratique à Heyuan, Yunfu et Guanzhou), art. cit., p. 66.

Fusion de services administratifs

La fusion des services administratifs des entités de planification a été adoptée par des grandes municipalités comme Shenzhen, Shanghai et Wuhan qui ont fusionné les bureaux du MoHURD et du MLR en un unique Bureau de l'urbanisme et du territoire. Cette mesure permet d'une certaine manière une mise en cohérence des attributions fonctionnelles de l'espace urbain tout en optimisant l'usage des ressources territoriales à l'échelle régionale. Enfin, des manœuvres de « réforme administrative de grande ampleur » ont vu le jour à Foshan dans le Guangdong. La ville a procédé à la fusion au sein d'une nouvelle entité des services de la DRC, le BoHURD, des statistiques et ce aussi au niveau des cinq arrondissements urbains. Ce nouveau Bureau du développement de la planification et des statistiques s'est vu attribuer la mission élargie d'élaborer les plans de développement économique et social, le schéma directeur, l'occupation des sols et la protection environnementale et leur intégration. C'est dans cette ville que la réforme administrative a été le plus loin pour faire aboutir le *duoguiheyi*.

En réalité, le *duoguiheyi* progresse de manière pragmatique sur le terrain. Sous la pression insufflée par le développement du foncier, la planification urbaine et la planification des ressources territoriales ont déjà trouvé une « entente » sur le terrain, le processus de coordination étant déjà largement entamé. Avec l'unification des services de planification et de ressources territoriales de la ville de Pékin en août 2016, l'ensemble des municipalités autonomes chinoises ont franchi le pas du *guituheyi*⁽³⁹⁾, base fondatrice du premier degré de coordination pouvant mener à l'intégration.

Construire la « Civilisation écologique » par le *duoguiheyi* ?

En parallèle des politiques locales du *duoguiheyi*, apparaît dès les années 2000 le mouvement de la « ville durable » en Chine, concomitant également à l'internationalisation du pays et à son intégration dans la mondialisation. De nature intégratrice dans son approche, la planification de la ville durable préconise en quelque sorte une forme de *duoguiheyi*. Le 13^e plan quinquennal parle désormais de « Civilisation écologique et développement vert »⁽⁴⁰⁾ et semble désigner le *duoguiheyi* comme outil principal de sa réalisation.

La « Civilisation écologique », domaine privilégié d'application du *duoguiheyi*

En septembre 2015, les plus hautes autorités du gouvernement central que sont le Comité central du Parti et le Conseil des affaires de l'État, publient conjointement le « Programme global de réforme institutionnelle pour la construction de la Civilisation écologique »⁽⁴¹⁾, qui vise à « bâtir une gouvernance institutionnelle au niveau national » avec un panel de mesures innovantes déclinées en huit systèmes, qui sont respectivement :

- 1) un système de propriété foncière fondée sur la disponibilité des ressources naturelles ; 2) un système de protection spatiale du développement du territoire national ; 3) un système de planification spatiale ; 4) un système de gestion unilatérale, économe et régulée des ressources ; 5) un système d'exploitation de ces ressources conditionnée par la dette écologique ; 6) un système de gestion régulée

de l'environnement ; 7) un système de protection de l'écologie dans le cadre d'une économie de marché ; 8) un système d'évaluation de la performance et de la responsabilité civile.⁽⁴²⁾

S'appuyant sur ces huit systèmes, cette gouvernance « clarifie la propriété des ressources, encourage une participation plurielle des acteurs, incite et régule de manière systématique les institutions et permet la modernisation de la gouvernance du pays dans un effort vers une nouvelle ère du socialisme de la Civilisation écologique »⁽⁴³⁾. Cette dernière mention est apparue pas moins de six fois dans le même texte, devenant ainsi le nouveau mot-clé politique. Dans les chapitres décrivant le système de planification de l'espace, il est expressément mentionné que « les villes et districts devront promouvoir le *duoguiheyi*, en apportant de l'innovation dans la planification spatiale ». Le *duoguiheyi* devient ainsi « un maillon institutionnel majeur dans la construction de la Civilisation écologique », la construction de cette dernière passant « nécessairement par un soutien du *duoguiheyi* ».

Des similitudes d'approches

Issus de la Charte d'Aalborg de 1994, les principes de la ville durable présupposent une approche intégrée dans la planification des différents systèmes urbains qui fabriquent la ville : transport, énergie, eau, etc. Par ailleurs, une technicité s'impose sous forme de systèmes d'indicateurs de performances. Le caractère technologiste du concept rangerait la « ville durable » dans la famille des « utopies urbaines progressistes », même si par essence la « ville durable » s'inscrirait dans un mouvement plutôt « naturaliste » selon les catégories de Françoise Choay⁽⁴⁴⁾. Enfin, pour réussir l'objectif de la « ville durable », sont également envisagées des méthodes collaboratives et inclusives en lien avec la participation de l'habitant.

Il est intéressant de noter en effet une certaine convergence des principes du *duoguiheyi* avec l'approche intégrée de l'urbanisme de la ville durable. À maints égards, le modèle émergent du *duoguiheyi* qualifié d'« intégrationniste »⁽⁴⁵⁾ se rapproche d'un modèle de la « ville durable » en voie d'internationalisation. La doctrine chinoise de la « nouvelle stratégie d'urbanisation » reprend en effet les grands fondamentaux normatifs de la « ville durable »⁽⁴⁶⁾. Une des grandes similarités est l'usage des systèmes d'indicateurs de performances donnant des objectifs quantifiés, que l'on retrouve de manière systématique dans la planification chinoise des éco-cités, que ce soit dans les plans quinquennaux élaborés par la NDRC ou les plans d'urbanisme.

39. Intégration des services de l'urbanisme avec les ressources territoriales, qui équivaut à l'intégration des deux premiers plans *liangguiheyi*.

40. Comité central du Parti et Conseil des affaires de l'État, *Shisanwu guihua jianyi (quanwen)* (Recommandations pour le 13^e plan quinquennal (texte intégral), 03 novembre 2015, http://www.moa.gov.cn/zwlml/zcfg/flfg/201511/t20151103_4888538.htm (consulté le 30 mai 2016).

41. Comité central du PCC et Conseil des affaires de l'État, *Shengtai wenming tizhi gaige zongti fang'an* (Proposition de réforme institutionnelle pour la construction d'une civilisation écologique), *op. cit.*

42. *Ibidem*.

43. *Ibid.*

44. Françoise Choay, *L'Urbanisme, utopie et réalité*, Seuil, Paris, 1965.

45. Jean-François Doulet, « L'urbanisme chinois et l'émergence du modèle "intégrationniste" », *art. cit.* p. 4.

46. Claire Carriou et Olivier Ratouis, « Quels modèles pour l'urbanisme durable ? », *Métropolitiques*, 25 juin 2014, www.metropolitiques.eu/Quels-modeles-pour-l-urbanisme.html (consulté le 30 mai 2016).

Résistance intrinsèque et divergences de fond

Cette vision épouse certes les valeurs globales du développement durable, néanmoins sa mise en pratique met au défi l'appareil planificateur de la ville chinoise dans son effort d'intégration sectorielle. Encore à un stade exploratoire, les projets de ville durable à leur stade actuel de réalisation ne parviennent pas à convaincre les experts de leur viabilité⁽⁴⁷⁾. Il réside encore un fort « silotage » technique entre les disciplines de l'urbanisme en Chine. Les difficultés d'intégration des transports⁽⁴⁸⁾ ou de l'énergie dans l'urbanisme⁽⁴⁹⁾ reflètent l'inertie des filières techniques à collaborer et constituent un obstacle similaire à un *duoguiheyi*.

On peut également relever plusieurs divergences de fond du *duoguiheyi* avec l'approche intégrée de la ville durable. En premier lieu, le *duoguiheyi* en Chine génère une lutte entre les différents métiers pour savoir qui aura le pouvoir de dominer les autres, alors que l'approche intégrée est fondée sur un système global de planification qui intègre déjà différents types de planifications. Par ailleurs, le *duoguiheyi* cherche à faire dominer un modèle de planification sur les autres, alors que l'approche intégrée cherche à diminuer le nombre de plans à travers leur intégration. Enfin, le *duoguiheyi* en Chine se limite pour l'instant à quatre domaines spécifiquement identifiés, alors que l'approche intégrée ne se pose pas de limites. Parler de l'avènement d'un « modèle » chinois intégrationniste⁽⁵⁰⁾ paraît donc prématuré, les premières expériences des projets d'éco-cités en Chine s'avérant plutôt mises en échec par la rigidité de la gouvernance administrative⁽⁵¹⁾.

Conclusion

La mission première du *duoguiheyi*, nouveau paradigme de l'action publique institutionnelle, reste avant tout de résoudre le conflit issu de planifications appliquées à un même espace, mais élaborées indépendamment les unes des autres. La politique d'intégration du *duoguiheyi* cherche à renforcer la planification comme un outil efficient de gestion de l'espace urbain. Elle met au défi les institutions, car cela demande de réorganiser le cœur du pouvoir, ce qui conduit inévitablement à une décomposition des corps d'État que les grands ministères ne sont pas forcément prêts à concéder. Les difficultés de sa réalisation sont inhérentes à la structure pyramidale du régime.

Au plan politique, ce mouvement institutionnel révèle aussi la tendance à une plus forte concentration des pouvoirs de la part de l'équipe dirigeante chinoise actuelle. Si le *duoguiheyi* n'a pas encore réussi le volet technique de son intégration, il ne constitue pas moins un outil redoutablement efficace de contrôle politique en tant que mesure administrative. En réalité, cette lutte entre les services de l'État permet aux pouvoirs politiques à tous niveaux de garder une mainmise sur leurs administrations. L'illusion de délégation des pouvoirs en Chine ne s'en trouve que plus fortement renforcée : grâce à une planification rendue quasiment impossible, le pouvoir central peut intervenir au niveau local de manière directe et à tout instant.

Les raisons du blocage sont peut-être aussi dues à l'inadéquation de cette mesure avec le stade de développement du pays. Alors que la Chine n'a pas encore terminé son urbanisation⁽⁵²⁾, toute mesure qui cherche à freiner ce « TGV lancé à toute vitesse »⁽⁵³⁾ semble illusoire. La discordance du *duoguiheyi* avec les valeurs du développement durable montre aussi les limites du modèle « intégrationniste » chinois en quête de légitimité. Tant que l'urbanisation chinoise reste soumise à une logique « développementaliste » et que des réformes fondamentales ne sont pas apportées au niveau du ré-

gime institutionnel, le *duoguiheyi* n'est voué qu'à devenir une catégorie supplémentaire de plans, s'ajoutant au « mille-feuille » déjà existant.

Enfin, il convient de rappeler que le *duoguiheyi* n'a pas encore force de loi en Chine : cette mesure n'est qu'au début de son expérimentation. Mais sa promulgation marque un changement de paradigme, dont il sera encore plus important d'évaluer la résistance à l'épreuve du temps. Dans tous les cas, l'évolution du *duoguiheyi* reflète déjà un processus de lutte et de partage du pouvoir de l'expertise planificatrice entre les différentes administrations concernées et d'une reprise en main du pouvoir politique sur ses services techniques.

■ Martin Tzou est architecte urbaniste diplômé de l'Université Louvain en Belgique. Basé à Pékin, il travaille sur des projets de planification urbaine, énergétique et bas-carbone en Chine. Room 712, Henderson Center, Office Tower 1, 18 Jianguomen Neidajie, Dongcheng District, 10005, Beijing, China (martintzou@gmail.com)

■ Du Shu est urbaniste d'État, Directeur du Studio 3 à la China Center for Urban Development affilié à la NDRC. 5 East Sanlihe Rd, Xicheng District, 100045, Beijing, China (dushu@ccud.org.cn).

■ Liu Lidan est doctorante en géographie, Université Paris I – Sorbonne. Institut de Géographie, 191 rue Saint-Jacques, 75005 Paris (lidanliu1986@gmail.com).

Article reçu le 6 juin 2016. Accepté le 7 décembre 2016.

47. Rémi Curien, « L'éco-cité de Tianjin : innovations et limites d'une conception sino-singapourienne d'une ville durable », *Métropolitiques*, 30 mars 2016, <http://www.metropolitiques.eu/L-ecocite-de-Tianjin-innovations.html> (consulté le 30 mai 2016).

48. Aurélien Delpirou, Jean-François Doulet et Zhuo Jian, « Coordonner urbanisme et transports collectifs : un référentiel à l'épreuve de la ville "made in China" », *Flux*, n° 101/102, juillet – décembre 2015, p. 42-56.

49. Long Weiding, « Chengqu xuqiu nengyuan guihua » (Le planning de l'énergie urbaine dirigé par la demande), *Nuantong Kongtiao* (HVAC), n° 2, 2015, p. 60-67.

50. Jean-François Doulet, « L'urbanisme chinois et l'émergence du modèle "intégrationniste" », *Métropolitiques*, 27 avril 2015, <http://www.metropolitiques.eu/L-urbanisme-chinois-et-lemergence.html> (consulté le 12 décembre 2016).

51. Rémi Curien, « La planification des villes chinoises : Environnementaliser une machine hyper-fonctionnaliste ? », *Perspectives Chinoises*, 2014/3, p. 23-31.

52. L'UNDP estime qu'il y aura encore 300 millions de nouveaux urbains d'ici 2030.

53. Curien Rémi, « La planification des villes chinoises, Environnementaliser une machine hyper-fonctionnaliste », *art. cit.* p. 30.