

# **Le Système de Planification Spatiale des Comtés et des Villages : Analyse des Phénomènes, Logique de Construction et Cadre Pratique**

**Par Hu Jianshuang**

**Résumé:** Le système de planification spatiale des terres des comtés et des villages est l'interface pour le passage de l'autorité du gouvernement central à l'autorité locale. Sur la base d'une analyse approfondie des problèmes actuels, tels que l'incohérence du système de planification de la terre des comtés et des villages, la répartition injuste des pouvoirs et l'insuffisance des mécanismes de transmission, cet article clarifie davantage le processus de pensée. Il suggère que la construction du système de planification spatiale des terres des comtés et des villages puisse commencer par la logique de division administrative (objet de la gouvernance), la logique de l'autorité administrative (sujet de la gouvernance) et la logique de la planification technique (méthodes de gouvernance), tout en prenant en compte les différences régionales, et en explorant un cadre systémique qui correspond aux réalités locales. En combinant les pratiques spécifiques menées dans différentes régions, cet article propose quatre cadres pratiques courants pour la planification spatiale des terres des comtés et des villages : compilation conjointe des plans des comtés et des villages, compilation conjointe des plans des villes et des villages, séparation des plans des comtés et des villages, et compilation conjointe pour plusieurs villes. L'article analyse de manière ciblée les objectifs de construction, les zones d'application, les caractéristiques principales et les points clés de ces quatre cadres, et soutient que le choix d'un cadre dans des pratiques spécifiques n'est pas une question de supériorité, mais de pertinence. Mener des recherches sur le système de planification spatiale des terres des comtés et des villages et résumer rapidement les expériences des régions pionnières contribuera à enrichir la théorie de la planification des terres et fournira des références aux autres régions.

**Mots-clés:** Système de planification spatiale des terres des comtés et des villages; planification spatiale des terres au niveau des comtés; planification spatiale des terres au niveau des villages; transmission de la planification.

Les gouvernements de niveau de district sont l'interface où un grand nombre de pouvoirs administratifs nationaux et locaux sont transférés. La planification de l'espace territorial au niveau du district et en dessous est le niveau le plus concentré et le plus fondamental du pouvoir de mise en œuvre de la planification [1]. Depuis la réforme de la planification de l'espace territorial, l'État a clarifié le système de planification de l'espace territorial "cinq niveaux, trois catégories", a publié des lignes directrices pour la planification de l'espace territorial au niveau provincial et municipal, et a émis des avis concernant la planification détaillée et la planification des villages [2]. Cependant, l'État n'a pas encore publié d'exigences spécifiques pour la planification de l'espace territorial au niveau des districts et des communes, mais a encouragé les régions à explorer en fonction des conditions locales. Dans la pratique, de nombreux endroits ont publié des lignes directrices pour la planification de l'espace territorial aux niveaux district et municipal, et de nombreux plans directeurs de l'espace territorial au niveau des districts ont été approuvés. Les approches spécifiques peuvent varier légèrement, mais des résultats préliminaires ont été obtenus. En ce qui concerne la planification de l'espace territorial au niveau des communes, il existe des différences significatives selon les régions, comme

l'exploration par la province du Sichuan de la planification régionale pour plusieurs villes, l'exploration par la province du Guangdong de la planification globale au niveau des communes, et certaines régions n'ont pas encore publié de lignes directrices pour la planification de l'espace territorial des communes au niveau provincial. Dans l'ensemble, la compréhension du système de planification de l'espace territorial au niveau des districts et des communes reste insuffisante dans de nombreuses régions, notamment en ce qui concerne la compréhension des niveaux de planification au niveau des communes et la relation entre la planification détaillée au niveau des unités et la planification de l'espace territorial au niveau des communes. Selon les recherches académiques, Peng Zhenwei et al. [2] soulignent la nécessité de la planification de l'espace territorial au niveau des communes, Li Ruhai [3] propose d'adapter la planification de l'espace territorial des communes aux conditions locales, avec la possibilité de retarder ou de fusionner la planification dans des cas spécifiques, Chen Meiqiu et al. [4] plaident pour la préparation simultanée de la planification de l'espace territorial des districts et des communes, Wang Xin-zhe et al. [1] affirment que même si les plans des districts et des communes sont préparés simultanément, les résultats des deux niveaux doivent être "séparés", et Zhang Li et al. [5] estiment qu'il faut permettre plusieurs types et modes d'exploration dans la planification de l'espace territorial au niveau des communes. Zhang Qiang et al. [6] ont discuté de la relation entre la planification des districts et celle des communes. Ces débats académiques reflètent le manque de compréhension unifiée du système de planification de l'espace territorial au niveau des districts et des communes, une logique floue pour la construction de ce système, et un manque d'explication systématique des différentes pratiques locales. Cet article se concentre sur le système de planification de l'espace territorial au niveau des districts et des communes, que l'on peut appeler le "système de planification de l'espace territorial des districts et des communes". Ce système inclut des types de planification tels que les plans directeurs de l'espace territorial au niveau des districts et les plans spéciaux, les plans directeurs et détaillés au niveau des communes, et les plans de village [4]. En analysant les phénomènes actuels dans la construction du système de planification de l'espace territorial des districts et des communes, il est suggéré que les régions partent des différences d'échelle politique-administrative (objets de gouvernance), des pouvoirs administratifs (sujets de gouvernance) et de logique technique de planification (méthodes de gouvernance) pour explorer un cadre du système de planification de l'espace territorial des districts et des communes qui soit adapté aux réalités locales.

## **1. Analyse des phénomènes du système de planification de l'espace territorial au niveau des comtés et des communes**

### **1.1 Un système flou pour l'élaboration de la planification de l'espace territorial au niveau des comtés et des communes**

Actuellement, influencées par l'inertie des systèmes de planification traditionnels, de nombreuses régions n'ont pas une compréhension globale du système de planification de l'espace territorial au niveau des comtés et des communes, la relation entre les niveaux de planification n'est pas claire, la séquence et la connexion entre les différents types de planification ne sont pas bien définies, et la relation entre les nouvelles méthodes de planification explorées et les plans existants est également floue.

#### **1.1.1 Relation hiérarchique floue entre la planification de l'espace territorial au niveau des comtés et des communes**

L'ancienne planification de l'utilisation des terres mettait l'accent sur la préparation conjointe au niveau du comté et de la commune, tandis que la planification urbaine et rurale mettait l'accent sur des plans globaux distincts pour le comté et les communes. Dans le cadre du nouveau système de planification de l'espace territorial, il manque une compréhension claire de la manière de traiter la relation entre la planification de l'espace territorial au niveau des comtés et des communes. D'une part, de nombreuses régions ont mis en place une planification de l'espace territorial au niveau des communes, mais elles n'ont pas clairement défini la répartition des contenus entre la planification au niveau du comté et celle au niveau des communes. Par exemple, en raison de l'influence de la planification urbaine-rurale précédente axée sur les «districts», la plupart des endroits intègrent dans la planification du comté les contenus des zones urbaines centrales (centres-villes), sans considérer la relation entre le «domaine» et le «district» du point de vue du système de planification. D'autre part, certaines régions n'ont pas clarifié s'il faut mettre en place une planification de l'espace territorial au niveau des communes, ni défini des exigences spécifiques pour l'élaboration conjointe de la planification des comtés et des communes, ce qui entraîne un manque de lien entre la planification détaillée et les plans pertinents.

#### 1.1.2 Rôle flou de la planification spéciale dans la coordination et la connexion des contenus spéciaux

En raison de l'impact du processus de réforme de la planification de l'espace territorial, la préparation des plans spéciaux, le contenu technique, le mécanisme d'approbation et la gestion après approbation nécessitent encore des améliorations. L'État a clairement stipulé que des plans spéciaux doivent être élaborés au niveau du comté, et certaines provinces ont émis des exigences de coordination de la gestion des plans spéciaux. Cependant, la planification spéciale est souvent retardée après l'approbation du plan directeur de l'espace territorial du comté. Comme la planification du comté «réduit» le contenu et transfère certaines questions spécialisées dans des plans spéciaux, s'il n'y a pas de lien horizontal entre ces plans, il sera difficile de les transmettre aux plans détaillés. Par exemple, certaines régions ont suivi le principe de «préparation urgente d'abord» pour élaborer des plans détaillés au niveau des communes, mais la séquence de préparation des trois types de plans—«général, spécial et détaillé»—ne correspond pas, ce qui empêche de jouer efficacement le rôle de la planification spéciale dans la coordination et la transmission.

#### 1.1.3 Relation floue entre la planification détaillée au niveau des unités et la planification de l'espace territorial au niveau des communes

La «notification du Ministère des Ressources Naturelles sur le renforcement de la planification détaillée de l'espace territorial» a explicitement mentionné que la planification détaillée doit transmettre les objectifs stratégiques et autres contenus des plans directeurs supérieurs. Certaines régions, lorsqu'elles délimitent les unités, combinent l'autorité administrative et divisent les communes en unités, mais la relation entre la planification détaillée au niveau des unités et la planification de l'espace territorial des communes est floue et il n'y a pas de coordination entre les deux sur la question de savoir s'il existe des chevauchements fonctionnels. Certaines régions ont élaboré des plans détaillés directement en suivant le principe de «préparation urgente d'abord» sans élaborer de plans détaillés au niveau des unités, ce qui a conduit à un manque de coordination entre les unités dans la planification détaillée au niveau de la mise en œuvre. De plus, la relation entre les limites des unités et les limites du développement urbain

est floue. Par exemple, certaines régions préparent des plans détaillés en fonction des limites du développement urbain, tandis que d'autres utilisent les limites des unités pour la planification détaillée, mais il manque des méthodes de connexion efficaces pour les zones rurales en dehors des limites du développement urbain dans le cadre de l'unité.

## **1.2 Répartition irrationnelle des pouvoirs dans la planification de l' espace territorial au niveau des comtés et des municipalités**

En raison de la complexité relativement élevée du système administratif en Chine, il existe encore des incohérences entre l' attribution des droits de développement de la planification et les pouvoirs d' approbation, et les pouvoirs publics administratifs au sein du gouvernement, lors des étapes de la préparation et de l' approbation des plans. Cela s' écarte du principe de "un gouvernement, un pouvoir public, un plan".

### **1.2.1 Répartition irrationnelle des droits de développement de la planification dans les administrations locales**

Actuellement, le travail de délimitation des "trois zones et trois lignes" a été achevé au niveau national. Lors de la décomposition des indicateurs de délimitation des zones de développement urbain, les gouvernements des comtés sont amenés à retenir les indicateurs de terrain avant de les redistribuer aux municipalités. Les municipalités manquent de moyens efficaces pour attribuer des droits de développement de la planification, ce qui contraste avec l' attribution des indicateurs de terres agricoles de base permanentes. D' abord, la délimitation des zones de développement urbain au niveau municipal est incluse dans le plan spatial général du comté, approuvé par le gouvernement provincial. Les municipalités ne peuvent pas procéder à des ajustements locaux, sauf en cas de changement d' échelle ou de violation des exigences de contrôle rigides, ce qui n' est pas favorable à la gestion des affaires locales par les gouvernements des comtés et des municipalités. En réalité, une grande partie de ce contenu relève des affaires publiques des gouvernements locaux, et il serait plus approprié que ces derniers en assurent la gestion et la mise en œuvre. Ensuite, les pouvoirs administratifs publics des gouvernements locaux ne correspondent pas à leurs pouvoirs fiscaux. Par exemple, puisque les terres agricoles de base permanentes et les lignes rouges de protection écologique sont sous la juridiction nationale, les gouvernements locaux jouent principalement le rôle de "protection", mais les mécanismes de compensation et de subvention de l' État pour les zones ayant une grande proportion de terres agricoles de base permanentes et de lignes rouges de protection écologique sont encore en cours de perfectionnement. Les gouvernements locaux manquent de soutien financier suffisant pour exercer leurs pouvoirs publics correspondants.

### **1.2.2 Répartition irrationnelle des pouvoirs d' approbation de la planification au sein des gouvernements supérieurs**

Les réformes et les innovations concernant le contenu obligatoire de la planification spatiale générale ont toujours été cruciales pour améliorer la rigueur et la scientificité des plans. La plupart des plans spatiaux généraux au niveau des comtés nécessitent l' approbation du gouvernement provincial, tandis que certains comtés et villes peuvent obtenir l' approbation du gouvernement municipal. La différence de niveaux d' approbation influence le contenu des plans spatiaux généraux des comtés. En particulier, lorsque les plans des comtés et des municipalités sont séparés, les responsabilités des gouvernements municipaux sont toujours intégrées dans les plans spatiaux généraux des comtés, ce qui rend difficile pour les gouvernements provinciaux de faire des jugements raisonnables pendant le processus d' approbation, entraînant ainsi un certain "dé

salignement" des pouvoirs d' approbation. Par exemple, dans la "Notification du Ministère des Ressources Naturelles et du Bureau du Groupe de Travail Central des Affaires Rurales concernant l' utilisation de l' expérience du « Projet des Dix Mille Villages » pour améliorer la qualité et l' efficacité de la planification des villages", il est clairement stipulé qu' une gestion de cycle complet de la planification des villages doit être mise en place, couvrant la formulation, l' approbation, la mise en œuvre et la supervision. Actuellement, l' optimisation de l' attribution des pouvoirs liés à la formulation et à l' approbation de la planification des villages à différents niveaux de gouvernement est encore en cours de perfectionnement.

### **1.3 Le Mécanisme de Transmission des Plans d'Espace Terrestre au Niveau des Comtés et des Communes n'est pas Suffisamment Développé**

La mise en place d' un système de transmission scientifique et clair est une condition préalable importante pour garantir l'efficacité de la gouvernance des plans. Actuellement, la Chine a essentiellement formé un modèle de contrôle combinant le contrôle des lignes de base des limites et la guidance fonctionnelle des zones. Plus précisément, à part les mécanismes de transmission des politiques et des indicateurs qui sont relativement clairs, les mécanismes des modes de transmission clés tels que la transmission des lignes de contrôle, la transmission des dispositions et la transmission des listes sont encore incomplets.

#### **1.3.1 Le Mécanisme de Transmission des Lignes de Contrôle est Incomplet**

Avec la réduction de l' échelle des plans, l' expression spatiale des plans est progressivement passée d' une expression structurée et très générale à une expression substantielle mesurable en termes de surface ou de longueur réelles, c' est-à-dire d' "indicateurs virtuels" à des "indicateurs réels," de l' "ouvert" au "fermé" [14]. Comment réaliser un équilibre approprié a toujours été une difficulté pour la transmission des contraintes de ligne de base. Le mode de transmission des lignes de contrôle devrait être observé, car il ne s'agit pas systématiquement d' une "ligne de localisation des coordonnées." Il est préférable de distinguer la virtualité et la précision des lignes de contrôle à différents niveaux de planification, afin d' éviter des conflits entre les plans de niveaux différents et les modifications répétées des plans. Par exemple, avec le modèle "trois zones et trois lignes", certaines régions ont déjà exprimé le besoin de modifier les limites de développement urbain. Récemment, le ministère des Ressources naturelles a publié l' "Avis sur la gestion des limites de développement urbain (expérimental)" [13], et chaque province a élaboré des directives d'implémentation en fonction des conditions locales, proposant une optimisation et un ajustement conformément aux procédures légales. En raison de l' espace limité au niveau des communes, l' espace à l' intérieur des limites de développement urbain a "moins de flexibilité", et la demande de modification des limites de développement urbain est plus évidente à court terme. Par conséquent, il est nécessaire de réfléchir davantage au mécanisme de transmission des lignes de contrôle des limites de développement urbain, en tenant compte de la virtualité et de la précision à différents niveaux.

#### **1.3.2 Le Mécanisme de Transmission du Plan d'Aménagement**

Le zonage de l' utilisation des terres est le principal moyen de contrôler l' usage des terres dans le cadre de la planification de l' espace terrestre. Wang Xinze et al. [16] ont proposé un schéma de zonage spatial multilevel, allant de la délimitation des zones fonctionnelles principales, du zonage des usages, à la classification des terres correspondant à la division spatiale "nationale - province - ville - comté - commune" sur cinq niveaux. Dans le système de planification de l' espace terrestre des comtés et des communes, la relation entre le zonage secondaire de

l'utilisation des terres et la classification des terres doit être clairement définie. Actuellement, dans les explorations réalisées dans différentes régions, trop peu d'attention est accordée aux règles de transmission entre le zonage secondaire de l'utilisation des terres et la classification des terres. D'une part, dans la planification de l'espace terrestre à l'échelle du comté, il n'est toujours pas clair quelles classifications des terres peuvent correspondre ou non au zonage secondaire de l'utilisation des terres lors de l'élaboration des plans détaillés des unités. Il y a donc un manque de mécanismes de transmission efficaces du plan d'aménagement. D'autre part, dans de nombreuses régions, le processus consiste encore à déterminer d'abord la classification des terres dans la planification générale de l'espace terrestre au niveau du comté, puis à déduire rétroactivement le zonage secondaire de l'utilisation des terres. Cette méthode manque de coordination scientifique et de planification globale du zonage secondaire de l'utilisation des terres, ce qui entraîne des erreurs dans la planification des terres au niveau du comté, où l'aménagement des terres provient en réalité de la combinaison des utilisations des terres dans chaque plan détaillé des unités.

### 1.3.3 Mécanisme de Transmission des Listes Incomplet

Influencé par l'approche traditionnelle de fusion des plans d'utilisation des terres des comtés et des communes, le système actuel de planification de l'espace terrestre met trop l'accent sur les échelles de contrôle descendantes, négligeant les effets d'échelle de la planification à différents niveaux. En particulier, en ce qui concerne le mécanisme de transmission des listes, aucun mécanisme de rétroaction efficace entre les niveaux supérieurs et inférieurs n'a encore été établi. Dans certaines régions, le plan global de l'espace terrestre au niveau du comté, qui n'a pas été intégré avec la planification de l'espace terrestre au niveau des communes, "pousse" tous les projets en dehors des limites de développement dans le plan du comté. Comme les plans du comté doivent être approuvés par le gouvernement provincial, cela rend difficile pour les autorités supérieures de mener un examen substantiel de la liste au niveau des communes. De plus, en raison du contrôle excessif au niveau du comté, les plans du comté sont souvent modifiés, ce qui ne favorise pas la mise en œuvre du plan. En même temps, la question de savoir si des ajustements ou approfondissements de la liste peuvent être effectués lors de l'élaboration de la planification de l'espace terrestre au niveau des communes a un impact important sur le statut et le rôle de la planification au niveau des communes.

## **2 Logique de Construction du Système de Planification de l'Espace Terrestre au Niveau des Comtés et des Communes**

La distribution et l'utilisation rationnelle de l'espace terrestre sont un élément clé des services publics fournis par le gouvernement [17]. En réalité, les activités de planification sont une forme de gouvernance du gouvernement, la gouvernance faisant référence à la gestion des affaires publiques par le système administratif du gouvernement, y compris la gestion interne [18]. Zhao Min [19] discute de la construction du système de planification de l'espace terrestre sous les angles administratif et technique. L'auteur pense que la logique de construction du système de planification peut être approfondie en intégrant la théorie de la gouvernance, en distinguant l'objet et le sujet de la gouvernance dans la logique administrative, et en construisant le système de planification de l'espace terrestre au niveau des comtés et des communes à partir de trois aspects : la logique de l'échelle administrative (objet de la gouvernance), la logique de l'autorité administrative (sujet de la gouvernance), et la logique technique de planification (méthode de

gouvernance).

## **2.1 Logique de l'Échelle Administrative (Objet de la Gouvernance) : Prendre en Compte l'Impact des Caractéristiques Administratives et de l'Échelle Spatiale sur la Construction du Système de Planification de l'Espace Terrestre au Niveau des Comtés et des Communes**

L'un des principaux aspects de la réforme de la planification de l'espace terrestre est de clarifier la relation de planification entre les différentes régions administratives en termes de "domaine" et "zone". Dans le système de planification de l'espace terrestre des comtés et des communes, il est nécessaire de clarifier la relation entre le comté, les zones urbaines du comté (communes), les frontières générales des communes, les zones des communes, ainsi que les zones écologiques et agricoles à différents niveaux (Figure 1), afin d'établir la logique de l'objet de gouvernance de base pour la construction du système de planification de l'espace terrestre au niveau des comtés et des communes.

### **2.1.1 Prendre en Compte l'Impact de la Nature Spatiale des Divisions Administratives au Niveau du Comté sur la Construction du Système de Planification de l'Espace Terrestre au Niveau des Comtés et des Communes**

En Chine, les divisions administratives peuvent être classées en types régional, urbain et mixte [1]. La construction du système de planification de l'espace terrestre des comtés et des communes doit se concentrer sur les différences dans la nature des divisions administratives au niveau du comté et choisir un cadre de planification approprié (Tableau 1). Pour les divisions administratives régionales, il est essentiel de se concentrer sur l'orientation stratégique de la planification, en mettant l'accent sur la manière dont le plan général est transmis vers le bas ; pour les divisions administratives urbaines, l'accent doit être mis sur la mise en œuvre des plans, en prenant en compte la préparation des plans détaillés sous la direction des plans supérieurs ; pour les divisions administratives mixtes, il est nécessaire de trouver un équilibre entre les aspects stratégiques et de mise en œuvre. La méthode traditionnelle dans la planification urbaine et rurale consiste à élaborer un plan général et une planification des zones urbaines centrales pour le niveau du comté, tandis que des plans détaillés sont élaborés pour les communes en dehors des zones urbaines centrales, fournissant ainsi une référence pour les divisions administratives mixtes.

### **2.1.2 Considération des différences d'échelle spatiale des communes dans la construction du système de planification territoriale à l'échelle des comtés et des communes**

Le processus rapide d'urbanisation et le développement économique accéléré en Chine ont conduit à des formes diversifiées d'organisation spatiale des communes, présentant des caractéristiques à la fois urbaines et rurales en termes d'échelle spatiale [5]. En considérant la relation entre le territoire communal et le centre administratif communal (Figure 1), les communes en Chine peuvent être classées en communes à plusieurs centres administratifs, communes à centre unique et communes sans centre administratif clairement défini [20]. Dans certaines régions, des villes au niveau communal sont également explorées. Par conséquent, il est nécessaire de planifier la préparation de la planification territoriale à l'échelle des communes en tenant compte des différences d'échelle spatiale entre le territoire communal et son centre administratif. Ce sont précisément ces différences variées dans les échelles spatiales des entités administratives communales qui permettent d'explorer différents cadres pratiques pour les systèmes de planification territoriale à l'échelle des comtés et des communes. Pour les communes aux grandes échelles spatiales, il est nécessaire de maintenir le rôle de gestion de l'

espace à l' échelle territoriale dans la planification. En revanche, pour les communes de petites échelles spatiales, il est possible d' explorer une fusion entre la planification générale des communes et celle des comtés ou la planification détaillée, en prenant en compte le rôle de gestion des centres administratifs.

## **2.2 Logique des compétences administratives (sujets de gouvernance) : exploration de la construction d' un système de planification territoriale adapté aux droits de développement et aux compétences de planification dans une perspective de « un niveau de gouvernement, un niveau de compétence, un niveau de planification »**

La préparation et la gestion de la mise en œuvre de la planification territoriale concernent directement le développement local, reflétant ainsi la capacité des gouvernements locaux à diriger et à influencer cette planification. Essentiellement, il s'agit d'un processus de négociation et de répartition des droits de développement spatial entre différents acteurs locaux [22]. Par conséquent, la construction d' un système de planification territoriale à l' échelle des comtés et des communes doit tenir compte de la logique des compétences administratives des sujets de gouvernance et être alignée sur les exigences de gestion des gouvernements locaux [11]. Cela permettra à la planification de devenir une véritable directive pour la gestion des affaires publiques liées à l' aménagement du territoire.

### **2.2.1 Considération des différences dans la répartition des droits de développement entre comtés et communes pour la construction du système de planification territoriale**

Conformément au système administratif, les gouvernements locaux peuvent être classés en trois types : les organes administratifs, les organes autonomes et les organes mixtes [22]. Les gouvernements locaux en Chine appartiennent à la catégorie des organes mixtes, similaires aux organes administratifs [5]. Ce type de gouvernance locale met l'accent sur la mise en œuvre descendante des exigences des gouvernements supérieurs. Depuis longtemps, la majorité des communes en Chine remplissent principalement des fonctions déléguées par les gouvernements supérieurs [5], sans disposer de véritables compétences autonomes. En revanche, les gouvernements de comté, en tant que gouvernements de base dotés de compétences administratives complètes, sont mieux équipés pour assumer le double rôle de mise en œuvre des exigences nationales en matière de contrôle et de gestion du développement local [1].

Actuellement, dans le cadre de la modernisation des capacités de gouvernance, l'État renforce les compétences au niveau des comtés tout en réduisant celles des communes. Le modèle précédent, axé sur l'industrialisation des communes, n'est plus adapté à la nouvelle configuration des droits de développement nationaux. Par exemple, les directives récentes de l'État mettent en avant les comtés comme points d'entrée clés pour l'intégration urbain-rural et encouragent le développement de nouvelles formes d'urbanisation centrées sur les villes de comté. Cela renforce encore le rôle de coordination des gouvernements de comté dans le développement local. Dans certaines régions, des réformes des droits de développement des communes sont également en cours. Par exemple, dans la province du Zhejiang, les fonctions de promotion des investissements des communes ont été supprimées progressivement, et les critères d'évaluation correspondants ont été ajustés pour renforcer la coordination économique au niveau des comtés [23]. De plus, de nombreuses régions ont abandonné les zones industrielles au niveau des communes ou ont sélectionné certaines communes centrales clés dans un rayon défini pour maintenir ces zones industrielles, tout en élargissant leur influence aux communes environnantes. Il apparaît clairement que le rôle des petites villes dans le développement socio-économique diminue

progressivement, avec une perte des droits de développement et des compétences associées. Si l'on maintient un système de planification territoriale à l'échelle des communes, son efficacité sera considérablement limitée. Par conséquent, chaque région doit choisir un système de planification adapté à l'échelle des comtés et des communes en fonction des droits de développement qui leur sont assignés.

2.2.2 Considérer l'impact des différences dans l'attribution des responsabilités de planification entre les niveaux comté et commune sur la construction du système de planification spatiale territoriale

Les différents niveaux de planification reflètent des niveaux différents de responsabilités gouvernementales. La capacité des différents acteurs de la planification à collaborer efficacement dans le cadre d'une répartition claire des responsabilités influence directement l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans [17]. Tout d'abord, les responsabilités en matière de planification spatiale territoriale englobent les droits et obligations liés à quatre étapes : l'élaboration, l'approbation, la mise en œuvre et le suivi [24].

Deuxièmement, dans une perspective d'optimisation de la gouvernance publique, il est nécessaire de simplifier davantage les niveaux de planification. Par exemple, il pourrait être permis de supprimer la planification spatiale au niveau communal lors de la construction d'un système de planification spatiale territoriale entre les niveaux comté et commune, en ne conservant que le niveau de planification au niveau du comté. Un exemple en est le district de Wujiang, dans la ville de Suzhou, province du Jiangsu, qui a mené un projet pilote de planification détaillée à l'échelle du comté (planification des villages). Cela incluait la délimitation des unités de territoire et l'exploration active de la coordination de la planification détaillée au niveau du comté, ce qui représente une démarche visant à réduire l'importance de la planification spatiale au niveau communal.

**2.3 Logique technique de la planification (approche de gouvernance) : considérer l'impact de la division des contenus entre les types de planification pour explorer la construction d'un système de planification territoriale comté-commune « général-spécifique-détaillé »**

La division des types de planification vise à produire des contenus différenciés à travers la transmission et la coordination entre les différents types de planification. Cela permet de distinguer les responsabilités d'approbation de la planification entre les niveaux supérieurs et au même niveau, réduisant ainsi la complexité du contenu et facilitant les processus d'élaboration et d'approbation.

L'unité du comté est le principal cadre pour l'élaboration de trois types de plans : plans généraux, détaillés et spécifiques [25]. La coordination entre ces trois types est essentielle à la construction du système de planification territoriale comté-commune.

Dans une perspective de transmission des types de planification, le système nécessite de coordonner trois « interfaces de transmission », à savoir : Interface général-détaillé, Interface général-spécifique, Interface spécifique-détaillé<sup>⑤</sup>.

2.3.1 Interface général-détaillé : Se concentrer sur la coordination des luttes de pouvoir entre le gouvernement central et local

L'interface général-détaillé est l'interface pour la transition du pouvoir de gouvernance spatiale national vers le pouvoir de gouvernance spatiale local [1]. Elle est souvent mal comprise comme impliquant deux niveaux de compétence en matière de planification, mais en réalité, la planification détaillée est l'interface principale pour la coordination et la négociation des droits

spatiaux entre le gouvernement et le marché [26]. Par conséquent, la planification générale et la planification détaillée doivent être comprises comme des types de planification différents, plutôt que comme des niveaux différents de planification. L'interface général-détaillé doit se concentrer sur trois aspects principaux :

Distinguer correctement les contenus des plans généraux et détaillés. La planification générale doit se concentrer sur les aspects stratégiques et coordonnés pour l'ensemble du comté, tandis que les aspects d'implémentation doivent être traités par la planification détaillée. Par conséquent, les pouvoirs trop détaillés doivent être évités dans la planification spatiale générale au niveau du comté.

Dans le processus de transition de la planification générale à la planification détaillée, cela peut se faire par le biais de la planification au niveau des communes ou par l'élaboration de plans détaillés au niveau des unités, qui sont ensuite transférés à la planification détaillée au niveau de l'exécution.

Il faut envisager de promouvoir la gestion de la planification détaillée avec une couverture complète, y compris la coordination des espaces de construction urbains, des espaces de construction ruraux et des espaces non construits, et promouvoir progressivement la couverture complète des unités urbaines et de la planification des villages dans les régions où les conditions le permettent.

**2.3.2 Interface général-spécialisé :** Se concentrer sur la division horizontale du contenu de la planification

L'interface général-spécialisé doit résoudre le problème du caractère « tout-en-un » de la planification générale, en simplifiant et en affinant le contenu spatial et approfondi des différents plans spécialisés, et en établissant un système de gestion de la préparation et de l'approbation des plans spécialisés clairement organisé, avec une répartition du travail et des limites de pouvoir [26]. L'interface général-spécialisé doit se concentrer sur trois aspects principaux :

Coordonner la synchronisation de l'élaboration de la planification générale et spécialisée, favoriser la coordination entre les différents plans spécialisés, et créer un modèle de « planification commune, gestion commune et utilisation partagée » entre les différents départements, avec une coordination sous une « carte » dans une stratégie unifiée [12].

Distinguer le contenu principal qui doit être inclus dans la planification générale et celui qui doit être inclus dans les plans spécialisés. Par exemple, la province du Jiangsu a clairement précisé que les plans de répartition des villages et des villes doivent être élaborés au niveau du comté, afin de mieux coordonner le modèle de répartition des villages au sein du comté [27], réduisant ainsi le contenu de la planification spatiale générale au niveau du comté et ne incluant plus les classifications des villages naturels qui ne relèvent pas de cette compétence.

Clarifier le mode de transmission entre la planification générale et les plans spécialisés, en intégrant le contenu « général » des plans spécialisés dans la planification générale spatiale du comté pour une coordination, et en spécifiant comment transférer les plans spécialisés en utilisant des méthodes telles que la transmission des indicateurs, la transmission de la répartition et la transmission des listes.

**2.3.3 Interface spécialisé-détaillé :** Se concentrer sur la définition du périmètre spatial au niveau de la parcelle

En raison du retard relatif dans l'élaboration des plans spécialisés, peu de discussions ont eu lieu concernant la relation de transmission entre la planification spécialisée et la planification détaillée

e. L'interface spécialisé-détaillé doit se concentrer sur deux aspects principaux :

Dans les plans spécialisés, il est nécessaire de spécifier les normes de disposition spatiale, les superficies et les limites de localisation précises des installations à mettre en œuvre. Dans la planification détaillée, les besoins spatiaux présentés dans divers plans spécialisés pour les différents départements doivent être clarifiés et coordonnés dans l'espace, réalisant véritablement « l'intégration des plans » [26]. Nankin a récemment exploré des plans spécialisés au niveau de la planification détaillée, en mettant l'accent sur les plans de contrôle des terres pour mieux guider la préparation de la planification détaillée [28].

La planification spécialisée doit jouer un rôle de guide pour la planification détaillée. Par exemple, la province du Jiangsu utilise les plans de répartition des villes et des villages comme plans spécialisés pour coordonner l'optimisation de l'espace rural au niveau du comté, tout en promouvant la gestion fine de la planification et l'ajustement dynamique des classifications des villages. Cela fournit une orientation plus scientifique et coordonnée pour le développement de la planification détaillée (planification des villages), évitant ainsi la problématique de discuter « uniquement du village » lors de l'élaboration du plan du village [27].

### **3. Cadre pratique du système de planification de l'espace terrestre des comtés et des communes**

En se basant sur les différences logiques des échelles administratives, des pouvoirs administratifs et des techniques de planification évoquées précédemment, et en prenant en compte la réalité du développement des comtés et des communes, l'auteur considère que les cadres pratiques courants pour la planification de l'espace terrestre des comtés et des communes peuvent inclure quatre types : planification conjointe comté-commune, planification conjointe ville-village, planification séparée comté-commune et planification conjointe de plusieurs villes reliées (Tableau 2). En pratique, certaines unités au niveau du comté peuvent avoir des communes qui préparent leurs propres plans tandis que d'autres ne le font pas. Cette situation peut entraîner des incohérences dans les pouvoirs de gestion [1].

#### **3.1 Planification conjointe comté-commune : préparation conjointe du plan directeur de l'espace terrestre du comté et de la commune pour renforcer le rôle de direction du développement global au niveau du comté**

La planification conjointe comté-commune désigne l'intégration du contenu de la planification spatiale au niveau des communes dans la planification au niveau du comté lors de l'élaboration du plan directeur de l'espace terrestre du comté, plutôt que de préparer des plans séparés pour les communes. L'État a clairement indiqué que « les régions peuvent adapter la planification spatiale des villes et comtés avec celle des communes », ce qui fournit un soutien politique pour la préparation conjointe des plans de l'espace terrestre des comtés et des communes. Ce cadre est dirigé par le comté, avec un seul niveau de gouvernance, et inclut la coordination horizontale du plan directeur de l'espace terrestre du comté, de la planification spécialisée et de la planification détaillée (Figure 2). Bien que ce cadre ait été exploré relativement peu jusqu'à présent, et que certains plans directeurs de l'espace terrestre des comtés aient déjà été préparés et approuvés, comme mentionné précédemment, de nombreuses unités au niveau du comté ont inclus des plans au niveau des communes dans leurs listes de projets, ce qui reflète une préparation partielle conjointe entre le comté et les communes. L'objectif principal de promouvoir la planification conjointe comté-commune est de s'adapter à la tendance de simplification des

pouvoirs des communes, de centraliser davantage les pouvoirs de planification au niveau du comté et de réaliser une séparation des pouvoirs d'approbation à différents niveaux grâce à la division du contenu dans les plans directeurs, spécialisés et détaillés. Ce cadre se concentre sur trois principaux aspects :

Le contenu du plan directeur de l'espace terrestre du comté, qui doit inclure non seulement des éléments de base tels que les trois zones et trois lignes, le système urbain du comté, la protection des ressources et le soutien des facteurs au niveau du comté, mais aussi se concentrer sur le découpage secondaire des unités urbaines des communes et les listes de projets pour les territoires des communes ;

La planification détaillée doit être subdivisée en planification détaillée au niveau des unités et planification détaillée au niveau de l'exécution. Le plan au niveau des unités doit analyser et délimiter pleinement les unités, et le plan d'exécution doit refléter pleinement les objectifs stratégiques, les contrôles de limites, la répartition fonctionnelle, la structure spatiale et l'utilisation des ressources comme l'exige le plan directeur. Ce cadre est en accord avec les réformes actuelles de la planification détaillée du pays ;

La planification détaillée globale doit être organisée autour de la délimitation des unités. La planification détaillée des unités urbaines et rurales (planification des villages) doit explorer des modèles de préparation intégrée, afin d'éviter le problème de l'existence de deux systèmes de planification distincts pour les zones urbaines et rurales.

L'avantage de ce cadre est qu'il aide à organiser les droits de développement globaux à travers toute la région, avec un haut degré de coordination pour l'allocation des ressources au niveau du comté. Il peut équilibrer efficacement les contradictions et les demandes des différentes communes, tout en résolvant le problème de la coordination de l'utilisation des terres entre les départements au niveau du comté et la mise en œuvre des plans au niveau des communes [4]. En particulier lorsque les frontières urbaines des communes ont été définies, il y a en fait peu de contenu qui nécessite une recherche et une détermination par le plan directeur pour l'espace des communes. Ce cadre est plus adapté à deux types d'unités au niveau du comté : l'un est une unité de comté avec urbanisation générale, ayant une structure de gouvernance urbaine ; l'autre est une unité de comté où les opportunités de développement sont principalement concentrées dans la ville du comté, avec des fonctions communales faibles, un fort exode rural et des niveaux de gouvernance généralement bas, comme les unités de comté dans les régions éloignées du centre et de l'ouest.

### **3.2 Planification conjointe de la commune et du village : coordination approfondie de la planification de l'espace rural avec la planification détaillée, permettant de coordonner et d'allouer les ressources de construction existantes à l'échelle de la commune**

La planification conjointe de la commune et du village fait référence à l'intégration de la planification générale de la commune avec la planification détaillée, en utilisant la planification détaillée pour une coordination approfondie. Cela inclut la planification générale de l'utilisation des terres des communes, la planification détaillée des unités urbaines et la planification des villages, formant ainsi un résultat global pour l'ensemble de la commune. Le cadre reste à un seul niveau, créant un système de planification de l'espace territorial au niveau du comté qui coordonne la planification générale du comté, la planification spécialisée et la planification détaillée à l'échelle de la commune. Voir la Figure [3].

L'objectif principal de la planification conjointe commune-village est de renforcer la capacité de

la commune à coordonner les ressources spatiales et la synergie entre le développement des communes et des villages, en coordonnant davantage l'allocation des terres agricoles et des espaces de construction pour la revitalisation des zones rurales, et en explorant des mécanismes pour une configuration ordonnée des ressources de construction existantes dans les zones rurales. Ce cadre se concentre sur deux aspects principaux : Premièrement, la planification générale de l'espace au niveau du comté doit se concentrer davantage sur le contenu de la planification au niveau du comté, en tenant compte du modèle de développement spatial pour l'ensemble du comté, tandis qu'au niveau de la commune, il convient de coordonner les éléments rigides de base tels que les "trois zones et trois lignes"; Deuxièmement, la planification détaillée au niveau de la commune doit se concentrer sur l'utilisation coordonnée des terres de construction existantes à travers toute la commune, tout en l'intégrant avec les politiques foncières relatives à la réhabilitation des terres et aux villages, afin de garantir une coordination complète des ressources spatiales dans la commune.

L'avantage de ce cadre est qu'il aide à exploiter les ressources existantes dans les communes rurales, à optimiser la configuration spatiale des communes, et tout en réalisant une utilisation intensive et efficace des terres dans la commune, il stimule également la vitalité du développement des communes. Ce cadre est adapté aux zones où la gestion du développement des communes est relativement bien établie et où la gouvernance en matière de planification est forte, comme dans les régions côtières développées du pays. Par exemple, la province du Guangdong explore ce cadre pratique, sélectionnant 20 communes ayant de bonnes bases de travail, un enthousiasme élevé et des besoins urgents en terres pour la construction rurale, pour mettre en œuvre la planification conjointe des communes et des villages à travers une planification détaillée de l'utilisation des terres pour les communes.

### **3.3 Compilation séparée des plans de la commune et du village : compilation séparée des plans d'utilisation des terres au niveau du comté et du village, permettant de s'adapter aux systèmes administratifs et de promouvoir les réformes des pouvoirs des comtés et des villages**

La compilation séparée des plans de la commune et du village fait référence à l'élaboration séparée des plans d'utilisation des terres au niveau du comté et du village, formant deux niveaux : le plan global du comté et les plans spécialisés, ainsi que le plan global du village, la planification détaillée des unités urbaines (ce qui peut être compris comme la planification détaillée des communes), et la planification des villages (voir la Figure [4]). Ce cadre suit essentiellement le modèle de planification urbain-rural précédent, où les pouvoirs de planification de l'utilisation des terres sont séparés au niveau du comté et du village. Cependant, dans certaines régions, le contenu lié aux communes est toujours inclus dans les plans du comté.

L'objectif principal de la planification séparée des communes et des villages est de s'adapter au besoin de séparation des pouvoirs administratifs entre le comté et la commune. Ce cadre se concentre sur deux aspects principaux : Premièrement, le plan global d'utilisation des terres au niveau du comté doit simplifier davantage le contenu de la planification pour les communes, surtout dans les comtés à zones administratives mixtes; deuxièmement, avant de compiler un plan d'utilisation des terres pour les communes, il est nécessaire d'envisager de déléguer davantage les pouvoirs de planification aux communes, notamment en explorant si la planification des terres des communes doit être approuvée par le gouvernement du comté pour éviter les situations où il n'y a pas de pouvoirs de planification pour les communes mais que des plans d'utilisation des terres pour les communes sont encore élaborés.

L'avantage de ce cadre réside dans sa forte adaptabilité à notre système administratif, car il peut promouvoir les réformes des pouvoirs des comtés et des communes et contribuer à la mise en œuvre du système de planification spatiale du territoire « cinq niveaux et trois catégories » en Chine. Ce cadre est applicable aux zones où les communes ont une échelle spatiale relativement grande et une capacité de développement forte, en particulier celles présentant des attributs administratifs régionaux ou mixtes, surtout dans les zones promouvant des réformes des villes au niveau des communes. Actuellement, de nombreuses unités au niveau des comtés ont adopté ce cadre, surtout dans les régions où des directives provinciales pour la préparation de la planification de l'espace des terres des communes ont été émises[29], et après l'approbation des plans spatiaux des comtés, ces régions ont commencé à explorer l'élaboration des plans de l'espace des terres au niveau des communes.

### **3.4 Planification conjointe de plusieurs communes : Coordination de la planification de l'espace des terres pour plusieurs communes voisines pour favoriser des points de croissance puissants**

La planification conjointe de plusieurs communes fait référence à la coordination de l'élaboration de plans spatiaux pour plusieurs communes qui sont géographiquement proches et interdépendantes. Ce cadre se compose de deux niveaux : niveau du comté et niveau du district, formant un système de planification de l'espace des terres qui comprend la planification spatiale des terres au niveau du comté, la planification spécialisée et la planification détaillée, ainsi que la planification spatiale des terres au niveau du district, la planification détaillée des unités urbaines et la planification des villages. Voir la Figure [5].

L'objectif principal de la promotion de la planification conjointe de plusieurs communes est de résoudre le problème du manque de dynamisme de développement de certaines communes et de promouvoir le développement intégré des communes concernées, optimisant ainsi la structure du développement spatial du comté. La clé de cette planification réside dans un soutien administratif fort, ce qui prépare également le terrain pour le prochain tour d'ajustement administratif des communes. Ce cadre se concentre sur trois aspects principaux : d'abord, l'analyse du modèle de développement des communes au niveau de la planification spatiale des terres du comté, la planification des zones de développement intégré des communes, et l'identification des priorités de développement des communes dans chaque district ; deuxièmement, l'autorisation des pouvoirs de planification pour le district, l'exploration de l'établissement de structures administratives appropriées, telles que différents types de comités de gestion[21], afin de permettre au district de jouer un rôle de coordination efficace ; troisièmement, encourager l'approbation de la planification des districts par le gouvernement local pour éviter la situation où les plans du comté et du district seraient approuvés par la même autorité, ce qui entraînerait une planification de même niveau mais avec un contenu séparé.

L'avantage de ce cadre est qu'il aide à guider la circulation complète des ressources publiques et des éléments du marché, à les concentrer raisonnablement et à les allouer de manière optimale, créant ainsi davantage de communes dynamiques, avec des moteurs de développement puissants au sein du comté, offrant davantage de points de croissance pour le comté. Ce cadre est particulièrement adapté aux districts administratifs mixtes, aux zones où l'équilibre du développement des communes est relativement faible, et aux comtés ayant une grande échelle spatiale mais de petites échelles pour les communes. Par exemple, dans la province du Sichuan, où les zones des communes sont relativement petites et n'ont pas été ajustées lors du précédent tour de réformes des communes, la plupart des communes sont des

zones à commune unique. Pour promouvoir davantage la réforme, le Sichuan a commencé à élaborer des plans spatiaux des terres pour les communes par unités de districts afin de fournir davantage d'espace pour la revitalisation rurale et l'urbanisation nouvelle.

#### 4 Conclusion et Perspectives

##### 4.1 Points principaux et Conclusions

Dans le processus de réforme du plan spatial du territoire, il est urgent de combiner les progrès pratiques des différentes régions, de réexaminer et de clarifier le système de planification spatiale du territoire au niveau des comtés et des communes, afin de fournir des références pour les prochaines étapes de la réforme. Sur la base des recherches existantes, cet article présente principalement les trois points suivants : Premièrement, l'État reconnaît que la construction du système spatial du territoire au niveau des comtés et des communes ne peut pas être "uniforme" à l'échelle nationale, mais encourage l'exploration locale. Les régions peuvent explorer des cadres pratiques appropriés en fonction des différences de caractéristiques spatiales, de la taille spatiale, des arrangements des droits de développement au niveau des comtés et des communes, des attributions des pouvoirs de planification, et de la répartition des contenus des différents types de planification (Figure 6) ; Deuxièmement, la hiérarchie de la planification spatiale globale au niveau des communes n'est pas nécessaire, et ses résultats de planification ne doivent pas nécessairement être présentés séparément. Lorsque les pouvoirs des communes sont suffisamment simplifiés et que les droits de développement sont également réduits, la planification spatiale au niveau des communes peut être fusionnée avec la planification globale au niveau des comtés ou avec la planification détaillée de l'ensemble de la commune ; Troisièmement, quatre cadres courants adaptés à la logique de construction du système de planification spatiale du territoire des comtés et des communes sont proposés. Il est estimé qu'il n'y a pas de différence intrinsèque entre les cadres dans les pratiques spécifiques, mais qu'il faut voir s'ils sont adaptés ; l'essentiel est qu'ils correspondent aux pouvoirs du gouvernement, s'harmonisent avec les processus d'élaboration, d'approbation, de mise en œuvre et de supervision, et soient cohérents avec les niveaux de développement économique et social locaux et la capacité de gouvernance des administrations locales.

##### 4.2 Perspectives : Suggestions pour l'optimisation et l'amélioration du système de planification spatiale du territoire des comtés et des communes

Pour soutenir le travail de réforme du plan spatial national, les autorités locales doivent explorer activement la construction du système de planification spatiale du territoire des comtés et des communes et améliorer les mécanismes institutionnels correspondants. Cinq suggestions sont faites pour optimiser le système de planification spatiale du territoire des comtés et des communes : Premièrement, accélérer la réforme des pouvoirs administratifs des gouvernements au niveau des comtés et des communes. Par exemple, pour les grandes communes, des réformes peuvent être mises en place via des villes à l'échelle des communes, en accordant les pouvoirs de planification correspondants, permettant ainsi une gestion de la planification spatiale du territoire au niveau des communes. Pour les communes de taille moyenne, il convient d'explorer la simplification des pouvoirs, et de supprimer progressivement la hiérarchie de la planification spatiale du territoire au niveau des communes ; Deuxièmement, les résultats de la planification globale au niveau des comtés doivent se concentrer sur le système de planification spatiale des territoires des comtés et des communes et cela doit être clairement spécifié dans les résultats

de la planification. Le système défini doit être strictement suivi dans la pratique et l'exploration ; Troisièmement, les régions doivent explorer activement des mécanismes de transmission de la planification adaptés à leurs conditions locales. En particulier, le mécanisme de transmission entre les niveaux "global-spécifique-détaillé" au niveau des comtés et "comté-commune" doit être amélioré en termes de contenu et de méthode. Sur la base de l'élucidation des pouvoirs, un système progressif et approfondi doit être construit ; Quatrièmement, la planification spatiale du territoire au niveau des comtés et des communes, en tant que partie du système "cinq niveaux et trois catégories", doit particulièrement insister sur le statut et le rôle de la planification détaillée. Il convient de poursuivre les recherches sur la délimitation des unités de planification détaillée locales, leur préparation coordonnée, ainsi que sur les mécanismes de mise en œuvre et de gestion de la planification ; Cinquièmement, il convient de prêter attention à la relation entre la mise en œuvre de la planification et l'intégration des politiques, notamment pour la planification détaillée. Il convient de l'intégrer aux politiques pertinentes telles que la consolidation des terres, la régénération foncière globale, l'entrée des terres collectives destinées à des fins commerciales sur le marché et la mise à jour des stocks. Cela permettra d'assurer que la planification devienne une politique réelle de gouvernance des affaires publiques par le gouvernement. Le chemin de la réforme du plan spatial du territoire est long et difficile. Ce n'est qu'en agissant activement à tous les niveaux et en explorant activement dans la pratique que l'on pourra tracer une voie de planification spatiale du territoire caractéristique de la Chine, fournissant un soutien pour le développement de qualité à l'ère nouvelle.

## Notes

① Les "Opinions du Comité central du Parti communiste chinois et du Conseil d'État sur l'établissement du système de planification spatiale du territoire national et la supervision de sa mise en œuvre" clarifient le système "cinq niveaux et trois catégories" de la planification spatiale du territoire, qui désigne les niveaux national, provincial, municipal, de comté et de township comme les cinq niveaux, et les trois catégories sont le plan global, le plan spécial et le plan détaillé.

② Ces dernières années, le pays a publié des documents tels que "L'avis sur le renforcement de la planification des villages pour promouvoir la revitalisation rurale" (Document du Bureau des Ressources Naturelles [2019] No. 35), "Les avis sur l'amélioration du travail de planification des villages" (Document du Bureau des Ressources Naturelles [2020] No. 57), "L'avis sur le renforcement du travail de planification détaillée des espaces territoriaux" (Document des Ressources Naturelles [2023] No. 43), et "L'avis sur l'apprentissage de l'expérience du 'Projet Dix Mille' pour améliorer la qualité et l'efficacité de la planification des villages" (Document des Ressources Naturelles [2024] No. 1), qui définissent clairement les exigences de gestion pour la planification détaillée et la planification des villages.

③ Certains chercheurs désignent le système de planification spatiale du territoire au niveau des comtés et en dessous comme le "système de planification spatiale du territoire des comtés". Comparé au "système de planification spatiale du territoire des comtés et des villes", cet article considère que le terme "niveau de comté" est plus proche de la planification spatiale du comté, tout en négligeant la portée de la planification au niveau des villes. Le terme "comté et ville" est plus facile à comprendre car il inclut la planification spatiale du comté et de la ville.

④ Les "Opinions du Comité central du Parti communiste chinois et du Conseil d'État sur l'é

tablissement du système de planification spatiale du territoire national et la supervision de sa mise en œuvre" stipulent que "chaque région doit élaborer des plans de planification spatiale des villes selon les conditions locales" et que "les régions peuvent combiner la planification spatiale des niveaux municipaux et de comté avec la planification des villes, ou combiner plusieurs villes en unités pour élaborer des plans de planification des villes", et que "des plans spéciaux pertinents peuvent être élaborés aux niveaux national, provincial et municipal" et "des plans détaillés doivent être élaborés aux niveaux municipal et inférieur".

⑤ L'interface de planification générale-détaillée entre le comté et la ville fait référence à l'interface à travers laquelle le plan général de la planification spatiale du comté est transmis au plan détaillé, l'interface de planification générale-spécifique entre le comté et la ville fait référence à l'interface à travers laquelle le plan général de la planification spatiale du comté est transmis aux plans spéciaux du comté, et l'interface de planification spécifique-détaillée entre le comté et la ville fait référence à l'interface à travers laquelle les plans spéciaux du comté sont transmis aux plans détaillés.

### Références

- [1] Wang Xinzhe, Qian Hui, Liu Zhenyu. Recherche sur la position de la planification spatiale des terres au niveau des comtés du point de vue de la gouvernance [J]. Revue de Planification Urbaine, 2020(3): 65-72.
- [2] Peng Zhenwei, Zhang Li, Dong Shuting, et al. Nécessité, positionnement et contenu clé de la planification spatiale des terres au niveau des communes [J]. Revue de Planification Urbaine, 2020(1): 31-36.
- [3] Li Ruhai. Planification spatiale des terres : dilemmes réalistes et reconstruction du système [J]. Planification Urbaine, 2021, 45(2): 58-64.
- [4] Chen Meiqiu, He Changcheng, Yao Zhihu. Discussion sur la préparation simultanée de la planification spatiale des terres pour les comtés et les communes [J]. Terre de Chine, 2023(4): 29-31.
- [5] Zhang Li, Dong Shuting, Lu Xigang. Discussion sur la planification spatiale des communes sous l'angle du système administratif : inspirations du Royaume-Uni, du Japon et de l'Allemagne [J]. Construction des Petites Villes, 2020, 38(12): 5-11.
- [6] Zhang Qiang, Lin Shaoying. Élaboration de la planification spatiale des terres au niveau des comtés dans le cadre des pouvoirs administratifs décentralisés [J]. Revue de l' Université des Sciences et Technologies de Xiamen, 2021, 29(3): 70-76.
- [7] Chen Chuan, Li Haiyan. Discussion sur la transmission du système technique et la mécanisme de garantie des plans spatiaux des terres spécialisés [J]. Terre de Chine, 2024(2): 9-13.
- [8] Liu Helin, Nie Jingxin, Luo Mei, et al. Contrôle rigide et gouvernance flexible dans la planification spatiale des terres : Revue sous les angles de l' espace du territoire et de l' espace relationnel [J]. Sciences de la Terre de Chine, 2021, 35(11): 10-18.
- [9] Xu Jing, Yang Xi. Discussion sur le système de transmission et le mécanisme de mise en œuvre de la planification spatiale des terres [J]. Terre de Chine, 2020(8): 21-24.
- [10] Wang Jinbo. Recherche sur la classification des expériences multinationales et les enseignements sur le modèle de transmission de la planification spatiale des terres [J]. Planification et Construction de Pékin, 2023(1): 130-136.
- [11] Dong Ke, Zhang Jing. Renforcer la transmission hiérarchique pour réaliser la coordination

entre la planification et la gestion : Recherche sur la réforme et l'innovation des contenus obligatoires dans les plans directeurs urbains [J]. *Planification Urbaine*, 2018, 42(1): 26-34.

[12] Huang Huimin, Han Wenchao, Zhu Hong. Recherche sur le système de transmission de la planification spatiale des terres à Guangzhou, en prenant en compte l'intégralité des régions et des facteurs [J]. *Géographie Tropicale*, 2022, 42(4): 554-566.

[13] Wang Weixi, Cao Chun. Réflexion sur la logique de contrôle spatial dans la planification des terres à l'échelle des comtés [J]. *Planification Urbaine*, 2023, 47(4): 25-30.

[14] Zhang Li, Li Wenqi, Wang Jinbo. Coordination de la transmission dans la planification spatiale : Pratiques internationales et enseignements du point de vue de la gouvernance [J]. *Planification Urbaine Internationale*, 2022, 37(5): 1-13.

[15] Wang Xinzhe, Xue Haoying. Construction du vocabulaire dans le système de transmission de la planification spatiale des terres [J]. *Revue de Planification Urbaine*, 2019(S1): 9-14.

[16] Wang Xinzhe, Xue Haoying, Yao Kai. Problèmes clés dans l'élaboration de la planification principale des terres : Discussion sur l'élaboration de la planification spatiale au niveau des provinces [J]. *Revue de Planification Urbaine*, 2022(3): 50-56.

[17] Deng Lingyun, Zeng Shanshan, Zhang Nan. Recherche sur l'innovation du système de planification spatiale du point de vue des responsabilités gouvernementales [J]. *Recherche sur le Développement Urbain*, 2016, 23(5): 24-30.

[18] Wang Puqiu. Analyse du sens fondamental de la gouvernance nationale, gouvernementale et sociale et de leurs relations [J]. *Revue Sociologique*, 2014, 2(3): 12-20.

[19] Zhao Min. Discussion sur la logique et les stratégies d'opération du système de planification spatiale des terres [J]. *Revue de Planification Urbaine*, 2019(4): 8-15.

[20] Chen Yuqiong, Hu Jianshuang. Recherche sur les modes d'organisation spatiale et les stratégies d'usage des terres dans les communes proches des zones urbaines : étude de cas sur la planification spatiale de Hanwang Town, Xuzhou [C]// *Ville Populaire, Planification Urbaines, Conférence de Planification Urbaine de la Chine 2022 (18 Planification des Petites Villes)*. Association de Planification Urbaine de Chine, 2023.

[21] Gong Weixia, Zhou Jianyun. Réflexion sur le chemin de coordination pour la planification spatiale dans la zone urbaine sous le point de vue de la division des pouvoirs entre autorités [J]. *Planification et Développement Urbain*, 2021(5): 117-124.

[22] Shen Ronghua. *Études sur les gouvernements locaux chinois* [M]. Pékin: Éditions des Sciences Sociales, 2006.

[23] Ma Xing. Voies de gouvernance pour les municipalités et mesures de planification spatiale dans le contexte de la réforme des pouvoirs administratifs : étude basée sur la planification spatiale de plusieurs villes dans le nord du Zhejiang [C]// *Gouvernance spatiale pour un développement de haute qualité—Conférence de Planification Urbaine de la Chine 2020 (18 Planification des Petites Villes)*. Association de Planification Urbaine de Chine, Gouvernement de Chengdu, 2021.

[24] Huang Mei. Parcours de construction du système de supervision de la mise en œuvre de la planification spatiale des terres basé sur la théorie des jeux sur les droits de planification [J]. *Le Planificateur*, 2019, 35(14): 53-57.

[25] Zhao Yi, Zheng Jun, Xu Chen, et al. Problèmes clés dans l'élaboration de la planification principale des terres au niveau des comtés [J]. *Revue de Planification Urbaine*, 2022(2): 54-61.

[26] Chen Chuan, Xu Ning, Wang Chaoyu, et al. Recherche sur le système de transmission de la

planification spatiale entre les niveaux des villes et des comtés [J]. Le Planificateur, 2021, 37(15): 75-81.

[27] Chen Xiao Hui, Hu Jianshuang. Pratiques de planification spatiale des espaces ruraux dans la province du Jiangsu : phases, voies et modèles [J]. Revue de Planification Urbaine, 2024(1): 38-45.

[28] Huang Fu Yue, Su Ling, Zheng Xiao Hua. Nouvelles réflexions sur l'intégration des plans spécialisés et des plans de contrôle dans le cadre de la planification spatiale des terres : étude basée sur la pratique à Nanjing [J]. Recherche sur le Développement Urbain, 2021, 28(1): 9-13.

[29] Pan Bin, Lu Jia, Shen Ling Yan, et al. Directions de transformation et réflexion sur l'élaboration de la planification principale des terres dans les zones rurales [J]. Le Planificateur, 2022, 38(6): 109-117.

[30] Chen Xiao Hui, Lu Hai. Exploration de la planification spatiale rurale dans le cadre du système de planification spatiale des terres : étude de cas de la province du Jiangsu [J]. Revue de Planification Urbaine, 2021(1): 74-81.