

Évolution des politiques et pratiques locales pour protéger les intérêts publics du point de vue de la fourniture de biens publics : le cas du renouvellement urbain à Shenzhen

LI Yun, WEN Haoying, LUO Jia, CHEN Yanyan, ZHOU Jin, LÜ Kai, FAN Ya Ting

Résumé : Les initiatives de renouvellement urbain de haute qualité sont indispensables pour parvenir à un développement urbain durable et garantir l'équité sociale. Cependant, l'approche conventionnelle qui repose uniquement sur les agences gouvernementales pour fournir des biens publics urbains devient de plus en plus insoutenable. Shenzhen, une ville dense et pauvre en ressources, a innové en adoptant dès les premières pratiques de régénération des zones urbaines existantes un modèle fondé sur le "soutien gouvernemental et la participation du marché à la fourniture". S'appuyant sur les théories des biens publics, cet article propose un cadre analytique qui intègre les politiques, les acteurs et l'efficacité dans la fourniture des biens publics. En examinant les politiques visant à protéger les intérêts publics dans le développement et le renouvellement urbain de Shenzhen entre 2004 et 2023, et en évaluant leur efficacité à l'aide de données spatio-temporelles sur les projets approuvés entre 2011 et 2022, la recherche met en lumière plusieurs constats clés. Premièrement, la configuration du design institutionnel s'est orientée vers une intégration multidisciplinaire et multidimensionnelle. Deuxièmement, la structure des mécanismes incitatifs façonne la fourniture de biens publics. Troisièmement, les plateformes de concertation des parties prenantes optimisent les processus décisionnels. En réfléchissant à l'inadéquation entre l'offre et la demande de biens publics, cet article propose de nouvelles pistes pour le renouvellement urbain et son exploitation à l'ère nouvelle.

Mots-clés : intérêt public ; biens publics ; renouvellement urbain ; évolution des politiques ; dévolution des terres

Introduction

Les mégapoles chinoises sont entrées dans une phase de développement basée sur les stocks, où le renouvellement urbain et le développement secondaire des terres sont devenus des méthodes clés pour pallier les pénuries d'approvisionnement en terres. Ces approches ont considérablement contribué à l'amélioration de la qualité de l'environnement urbain et à la redistribution des bénéfices. Le 14^e plan quinquennal a élevé le renouvellement urbain au rang de stratégie nationale, en mettant l'accent sur une approche centrée sur les personnes et en donnant la priorité aux intérêts publics. Cependant, l'épuisement des terres disponibles et le redéveloppement intensif ont perturbé l'équilibre entre la demande et l'offre des infrastructures de services publics, entraînant plusieurs défis dans la protection du bien-être public : échelle insuffisante, difficultés d'exécution et agencement spatial irrationnel[1]. Pour les villes à forte densité et à ressources limitées comme Shenzhen, concilier l'efficacité du développement urbain avec l'équilibre entre la population et les infrastructures impose des exigences encore plus strictes en matière de développement secondaire des terres[2].

La clé pour protéger les intérêts publics urbains réside dans la garantie d'une fourniture stable de biens publics[3]. La recherche nationale sur les mécanismes de protection des intérêts publics couvre l'analyse des politiques et institutions à un niveau macro[4], les outils politiques et mécanismes à un niveau méso[5–6], ainsi que les investigations micro sur les taux de transfert de terres comme indicateurs centraux de contrôle. Ces études se concentrent souvent sur les caractéristiques quantitatives[7], les modèles spatiaux[8], les repères rationnels[9] et les mécanismes innovants[10], mais accordent moins d'attention au processus de mise en œuvre des politiques pour garantir les intérêts publics. En tant

que pionnière dans le renouvellement urbain axé sur le marché, Shenzhen a progressivement développé un mécanisme pour protéger les intérêts publics grâce à une planification intégrée des unités de renouvellement urbain, qui lie la construction d'infrastructures publiques et les transferts de terres publiques, offrant une méthode clé pour la fourniture partagée de biens publics par le gouvernement et les acteurs du marché.

Cet article examine le mécanisme d'évolution des politiques de Shenzhen en combinant une revue des politiques et une analyse empirique. En partant des politiques de construction urbaine de la ville en 2004, il retrace systématiquement l'évolution des politiques de protection des intérêts publics dans un cadre de développement basé sur les stocks, en se concentrant sur le transfert des terres comme approche principale. L'étude explore les conceptions institutionnelles pour une fourniture stable de biens publics pendant le renouvellement urbain, en mettant en lumière les interactions dynamiques entre le gouvernement, le marché et diverses parties prenantes. À partir d'une analyse spatio-temporelle des contributions publiques des projets approuvés entre 2011 et 2022, cet article évalue l'efficacité de la protection des intérêts publics à différentes étapes et dans divers districts administratifs. Enfin, il analyse la logique évolutive des politiques de renouvellement urbain dans des environnements bâtis à haute densité, en identifiant les domaines clés et les faiblesses pour le renouvellement urbain à l'ère nouvelle. Cette étude vise à fournir des fondements théoriques et des stratégies innovantes pour aider d'autres villes à faire avancer le renouvellement urbain et à optimiser les politiques de protection des intérêts publics de manière scientifique.

1 Modèles de fourniture des biens publics et cadre analytique dans le renouvellement urbain

1.1 Une ère de transformation : évolution des modèles de fourniture des biens publics à l'ère du développement basé sur les stocks

Les villes sont des ensembles de biens publics, et la planification urbaine moderne, en tant que politique publique, a toujours donné la priorité aux intérêts publics. La planification urbaine vise à garantir une fourniture ordonnée et efficace des biens publics grâce à une allocation spatio-temporelle optimale, maximisant les externalités positives et minimisant les externalités négatives locales[11–12]. Les biens publics se manifestent sous la forme d'intérêts publics dans la planification urbaine, représentés par des services publics comme les établissements éducatifs et de santé, et par l'environnement urbain, tels que les espaces verts et les zones ouvertes[12–13].

Les biens publics, en tant que biens non excluables et rivaux, risquent l'échec s'ils sont fournis exclusivement par le gouvernement ou le marché. Durant l'ère de l'expansion incrémentielle, la production de biens publics était principalement alimentée par les recettes fiscales tirées des terres. Les gouvernements fournissaient directement des infrastructures à grande échelle via des enchères foncières ou collaboraient avec le capital privé dans des modèles de partenariat public-privé (PPP) pour des développements primaires, incluant des biens publics majeurs tels que les systèmes de métro et les corridors de services souterrains. Cependant, dans la phase d'utilisation des stocks, des biens publics de plus petite échelle, comme les parcs de poche et les places, nécessitent une supplémentation dynamique à travers des développements secondaires et tertiaires dans le cadre du renouvellement urbain.

Avec le rôle croissant des investissements non gouvernementaux dans la construction urbaine et l'augmentation des coûts de développement des terres, un modèle uniquement gouvernemental pour la fourniture de biens publics est devenu de moins en moins efficace

et inadapté, conduisant à un "échec gouvernemental" ①. Par conséquent, les gouvernements locaux ont cherché à mobiliser les ressources du marché, passant à un modèle de coproduction des biens publics. Cette transition est guidée par des incitations telles que des bonus de densité ② et des zonages incitatifs ③ pour faciliter la production de biens publics[14–16].

1.2 Shenzhen comme étude de cas : exploration des mécanismes de protection des intérêts publics orientés marché

Contrairement aux villes anciennes et socialement stables, Shenzhen est une ville jeune, développée rapidement et basée sur la planification industrielle. Depuis la période de réforme et d'ouverture, un afflux massif de travailleurs migrants a mis à l'épreuve la capacité d'accueil de Shenzhen, créant des pénuries significatives en infrastructures et en ressources de services publics. À l'époque, les mécanismes de gestion et la planification de l'utilisation des terres liés aux intérêts publics manquaient d'arrangements systématiques. Premièrement, dans la gouvernance, les services publics étaient initialement conçus pour les résidents enregistrés, tandis que des populations migrantes de taille équivalente étaient gérées sous un modèle de "hauts frais, faibles services", les excluant effectivement des systèmes de bien-être public. Deuxièmement, dans la planification, les premiers plans de la ville ont laissé de grands villages urbains des anciennes zones économiques spéciales non réglementés en raison des difficultés à définir des indices de contrôle, retardant l'accès des résidents locaux aux ressources publiques. Ces défis ont mis en lumière l'urgence de mécanismes efficaces de protection des intérêts publics[18–19].

Le gouvernement de Shenzhen a répondu en intégrant la fourniture de biens publics aux responsabilités des participants du marché dans le renouvellement urbain. Avec le temps, cela a conduit à l'établissement d'un système de protection des intérêts publics incluant des mécanismes de transfert de terres ④, des contributions obligatoires en logements, et des mécanismes diversifiés de construction d'infrastructures publiques (Fig. 1). En allouant une proportion des augmentations spatiales ou des revenus additionnels comme contributions publiques, Shenzhen a innové en créant un modèle de fourniture de biens publics basé sur la supervision gouvernementale et les opérations du marché.

公共利益用地贡献	产业、保障性用房贡献	多元化公共利益贡献																				
1. 更新单元基准土地移交要求 <table border="1"> <tr> <td>更新单元拆除范围用地面积</td> <td>基准土地移交要求</td> </tr> <tr> <td><1 hm²</td> <td>30%</td> </tr> <tr> <td>1—2 hm²</td> <td>3000 m²</td> </tr> <tr> <td>>2 hm²</td> <td>15%</td> </tr> </table>	更新单元拆除范围用地面积	基准土地移交要求	<1 hm ²	30%	1—2 hm ²	3000 m ²	>2 hm ²	15%	1. 划定保障性住房配建的空间范围和对应的比例要求 2. 创新型产业用房配建要求 • 改造方向为新型产业用地功能的项目要求按一定比例配建, 原则上布局在首期实施 <table border="1"> <tr> <td>权利主体</td> <td>配建办公研发用房</td> <td>配建工业厂房</td> </tr> <tr> <td>高新技术企业</td> <td>≥8%</td> <td>≥12%</td> </tr> <tr> <td>非高与高新企业 技 术企 业 合作</td> <td>≥10%</td> <td>≥15%</td> </tr> <tr> <td>自行开发产 业升级</td> <td>≥20%</td> <td>≥30%</td> </tr> </table>	权利主体	配建办公研发用房	配建工业厂房	高新技术企业	≥8%	≥12%	非高与高新企业 技 术企 业 合作	≥10%	≥15%	自行开发产 业升级	≥20%	≥30%	1. 附建式公共设施用房 • 社区健康服务中心 • 社区老年人日间照料中心 • 垃圾转运站、变电站 2. 开放的公共空间 24小时无条件对所有市民开放的地面通道、架空连廊、地下通道等 3. 保留并活化的历史建筑 按要求保留、修缮整治并活化利用但未移交用地的历史建筑
更新单元拆除范围用地面积	基准土地移交要求																					
<1 hm ²	30%																					
1—2 hm ²	3000 m ²																					
>2 hm ²	15%																					
权利主体	配建办公研发用房	配建工业厂房																				
高新技术企业	≥8%	≥12%																				
非高与高新企业 技 术企 业 合作	≥10%	≥15%																				
自行开发产 业升级	≥20%	≥30%																				
2. 外部移交用地可获取转移容积 3. 鼓励贡献各类公共利益用地 • 中小学、高中、综合医院、文化设施用地 • 保留、修缮并无偿移交给政府的历史风貌区、历史建筑																						

Fig. 1 Système de protection de l'intérêt public dans le cadre du renouvellement urbain à Shenzhen.

1.3 Perspective analytique : La logique de la fourniture de biens publics

La fourniture de biens publics dans le cadre du renouvellement urbain implique une interaction complexe entre de multiples parties prenantes et disciplines. Les politiques gouvernementales déterminent les règles d’approvisionnement en biens publics, lesquelles sont affinées par des réponses itératives aux problèmes pratiques rencontrés. Étant donné le caractère non excluible des biens publics, le capital privé nécessite des mécanismes d’incitation afin de garantir une participation viable. En tant que décideurs politiques, les gouvernements négocient avec divers acteurs pour optimiser en continu les cadres institutionnels, qui définissent à leur tour les obligations relatives à la fourniture de biens publics. Dans ce cadre institutionnel, la protection de l’intérêt public se matérialise spatialement sous forme de contributions foncières publiques et de bénéfices socio-économiques globaux. Ces dynamiques reflètent des caractéristiques politiques et des orientations de valeur qui varient selon les époques.

Sur la base de cette logique, l’article propose un cadre analytique centré sur le triptyque « offre institutionnelle — acteurs de l’offre — représentation de l’efficacité » (Fig. 2) pour analyser les caractéristiques clés et les lacunes des politiques de protection de l’intérêt public à Shenzhen dans le contexte du renouvellement urbain.

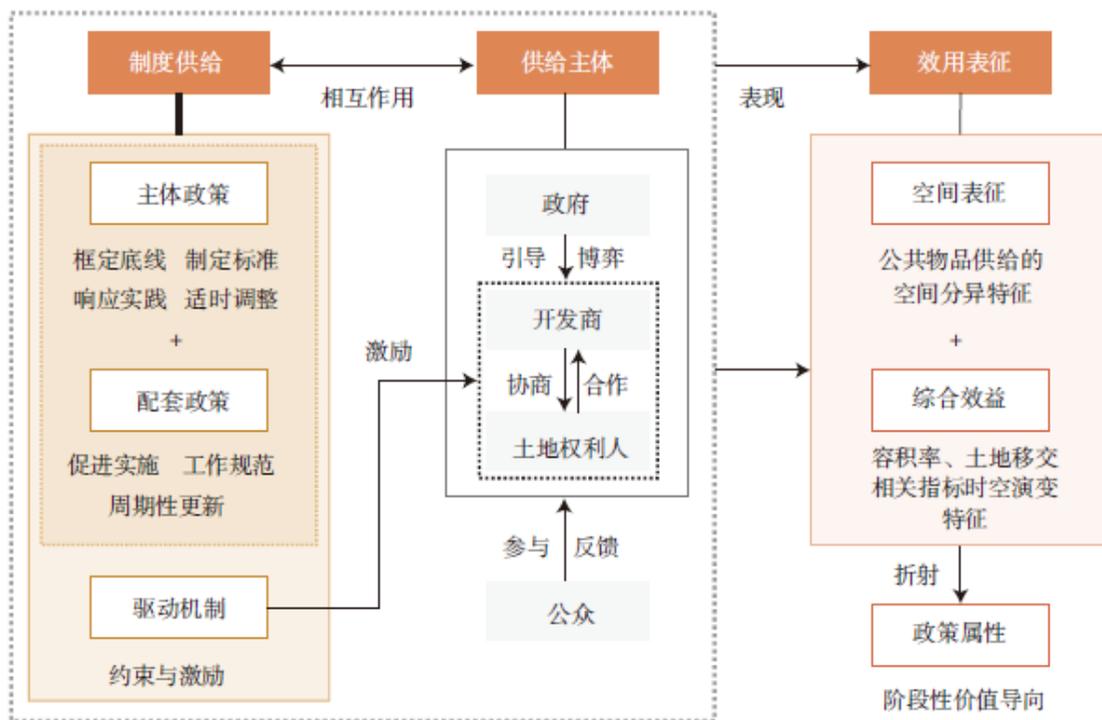


Fig. 2 Cadre analytique du point de vue de la théorie de la fourniture des biens publics

2. Évolution des politiques de protection de l’intérêt public dans une perspective de biens publics

2.1 Phase d’exploration initiale (2004–2009) : Lancement des politiques pendant la transition

2.1.1 Formation des politiques : Règlementations initiales sur le renouvellement urbain pour une transition basée sur le stock

Après plus de deux décennies de développement rapide, Shenzhen s’est confrontée à quatre défis qualifiés d’« insoutenables » : le déséquilibre régional entre l’ancienne zone économique spéciale et les autres zones, un système de gouvernance dual, et des

problèmes non résolus de propriété foncière issus des acquisitions massives de terrains. Ces défis ont conduit à l'intégration du renouvellement urbain, en particulier la réhabilitation des villages urbains, dans la gestion gouvernementale.

Les jalons clés de cette phase incluent le Règlement de 2005 sur la gestion de la ligne de contrôle écologique de base de Shenzhen, marquant la reconnaissance initiale de la planification comme un fournisseur de biens publics. Le Plan directeur urbain de Shenzhen (2010–2020) de 2008 a établi un ton de développement basé sur le stock, mettant l'accent sur l'optimisation et la réutilisation des terrains. Les Mesures de renouvellement urbain de Shenzhen de 2009 ont introduit les principes de « leadership gouvernemental et opération du marché », établissant des unités de renouvellement urbain comme unités fondamentales de planification pour consolider et mettre en œuvre les utilisations des terres d'intérêt public.

2.1.2 Caractéristiques pratiques : Croissance déséquilibrée sous une exploration localisée dirigée par le gouvernement

Pendant cette période, le gouvernement a mobilisé des ressources pour des projets majeurs, notamment dans des zones clés comme Huaqiangbei, où l'optimisation de l'environnement et la transformation industrielle ont été réalisées principalement via la réhabilitation des villages urbains et des zones industrielles obsolètes. Le renouvellement urbain a commencé à passer de projets sporadiques menés par le marché à une gestion coordonnée par le gouvernement[19], avec une première vague de rénovations dans les zones de l'ancienne zone spéciale entre 2009 et 2011. Cependant, le rythme global du renouvellement est resté lent. Par exemple, le village de Gangxia, dans le district central de Futian, a été inclus dans des plans de réhabilitation dès 1998, mais aucun progrès significatif n'a été réalisé pendant plus d'une décennie.

Deux facteurs principaux expliquent cette stagnation. D'une part, le gouvernement a été limité par des ressources humaines et financières insuffisantes, entravant les améliorations d'efficacité. D'autre part, des incohérences entre le renouvellement urbain et les configurations des politiques foncières ont posé problème. Les indicateurs clés pour la réhabilitation, tels que le ratio d'occupation des sols (FAR) et les calculs des prix des terrains existants, manquaient de bases politiques. Par conséquent, les volumes de développement basés sur des ratios de démolition-construction ne pouvaient atteindre qu'un « micro-équilibre » à l'échelle des projets individuels, limitant gravement la réalisation d'un « macro-équilibre » dans le cadre de développements coordonnés[18].

De plus, les normes d'indemnisation établies dans les cadres de finances publiques étaient souvent inférieures aux attentes des propriétaires[20]. Cela a entraîné des différends persistants entre le gouvernement et les résidents des villages concernant les « écarts de loyers », rendant le consensus difficile et freinant davantage les progrès.

2.2 Phase prototype (2010–2014) : Formation initiale de systèmes de garantie de l'intérêt public

2.2.1 Exploration des politiques : Exploration de base pour résoudre les problèmes de développement urbain basé sur le stock

(1) Règles d'offre : Exploration de voies orientées vers le marché sous la direction du gouvernement pour remédier aux déséquilibres dans l'offre de biens publics

Avec l'intensification des activités de renouvellement urbain, Shenzhen a été confrontée à une pénurie croissante de terrains disponibles. Le désordre croissant des efforts de

renouvellement et l'écart grandissant dans l'offre de biens publics ont obligé le gouvernement à ajuster ses politiques du côté de l'offre. En 2012, les Règles d'application des mesures de renouvellement urbain de Shenzhen ont introduit la notion d'« unités de renouvellement urbain », intégrant les transferts de droits de développement foncier dans les limites des unités. Cette réglementation a officiellement établi les règles pour les transferts de terrains au niveau des politiques.

La même année, les Mesures intérimaires pour renforcer et améliorer la mise en œuvre du renouvellement urbain ont lié le renouvellement urbain à la résolution des problèmes historiques d'utilisation des terres. En s'appuyant sur des opérations orientées vers le marché, ces mesures ont progressivement légalisé l'utilisation non conforme des terrains et l'ont réintégré dans la propriété de l'État, tout en réservant une partie des terrains pour des usages gouvernementaux. Ces terrains récupérés ont été priorisés pour les infrastructures urbaines, les équipements de services publics et les projets d'intérêt public.

La révision de 2013 des Normes de Shenzhen (Shenbiao) a ajouté une nouvelle section sur les « configurations mixtes des équipements de services publics ». Cela a fourni des lignes directrices globales sur des aspects tels que le zonage de densité et l'utilisation mixte des terrains, marquant le début d'un effort ciblé pour combler les lacunes en matière d'équipements de services publics à Shenzhen.

(2) Incitations politiques : échanges de terrains et récompenses de capacité comme cœur des incitations liées aux droits de propriété

Dans le cadre de la gouvernance flexible, le gouvernement est passé d'une « entité de gouvernance unique » à un « modèle de gouvernance multipartite »[21]. Des politiques d'incitation ciblées et nuancées ont été développées pour surmonter les défis du processus de renouvellement. Deux principaux mécanismes ont émergé au cours de cette période : des mécanismes de récompense de capacité pour calculer les volumes de développement autorisés et des incitations liées aux droits de propriété visant à clarifier la propriété légale des terrains.

Le facteur central dans la distribution des intérêts résidait dans l'augmentation des volumes de développement. Développeurs et propriétaires fonciers utilisaient le coefficient d'occupation des sols additionnel (FAR) comme monnaie d'échange, engageant de multiples négociations avec le gouvernement. La révision des normes de Shenzhen en 2013 a introduit une section sur le « Zonage de densité et FAR », précisant les règles de calcul de ce dernier. Un mécanisme de contrôle de capacité au niveau micro a été établi à l'échelle de la ville. Ce système calculait la superficie de construction de base en fonction du zonage de densité et attribuait des zones de transfert ou de récompense en fonction des contributions aux terrains et équipements publics. Par conséquent, le développement spatial est entré dans une phase plus rationnelle caractérisée par une « limitation des volumes totaux et un contrôle de la capacité »[22].

Avec les activités de renouvellement ciblant des « terrains dormants » aux structures de propriété plus complexes, la nature fragmentée et diversifiée des droits de propriété a nécessité une approche diversifiée pour la distribution des intérêts. La planification des unités de renouvellement urbain a été introduite pour résoudre le « dilemme des anti-communs »[23] et assurer une répartition équilibrée des intérêts. Ce processus de planification intégrait la consolidation des terrains, les échanges et l'incorporation de parcelles dispersées, rompant ainsi les limites rigides des parcelles et priorisant les lots

d'angle et les terrains sous-utilisés pour la construction d'équipements publics.

Pour accélérer la récupération des droits d'usage foncier historiques contestés, la révision des Mesures Provisoires en 2014 a stipulé pour la première fois la superficie maximale de terrains historiques éligibles au renouvellement urbain. Plus précisément, pour les unités de renouvellement basées sur la démolition et la reconstruction, au moins 60 % de la superficie foncière devait avoir une propriété légale claire. En résolvant les litiges liés aux terrains historiques fragmentés, ce travail préventif a réduit les externalités négatives associées à l'ajustement des contrôles de planification, protégeant ainsi les intérêts publics.

(3) Acteurs de l'offre : redéfinition des droits de développement urbain sous une forte influence du marché

Dans ce nouveau cadre réglementaire, le gouvernement s'est retiré des négociations préliminaires pour les projets de renouvellement, se concentrant sur l'optimisation des mécanismes d'approbation et de supervision. En adoptant une approche de « non-intervention proactive », il a exploré des voies de renouvellement orientées vers le marché[24], réduisant considérablement les coûts administratifs et temporels.

Les propriétaires fonciers ont obtenu une plus grande flexibilité dans la collaboration, favorisant des partenariats plus étroits avec les développeurs et le partage de l'appréciation de la valeur foncière. Cela a dynamisé le processus de candidature au renouvellement. Cependant, en raison du contrôle réglementaire limité, la coalition de croissance formée par le gouvernement, les acteurs du marché et les propriétaires fonciers avait tendance à se concentrer sur des zones de réaménagement à fort profit. Cela a conduit à une concentration des espaces urbains incrémentiels dans des zones clés de développement et des nœuds urbains, entraînant des inégalités spatiales dans l'allocation des ressources et les calendriers de développement[25].

2.2.2 Réponses pratiques : lancement du premier cycle de renouvellements avec un socle d'intérêt public

Au cours de cette phase, la promulgation des Mesures de Renouvellement Urbain et de leurs règles de mise en œuvre a marqué la première pratique gouvernementale visant à garantir l'approvisionnement en biens publics tout en se retirant des activités de renouvellement actif. Le nombre de projets de renouvellement approuvés et mis en œuvre a considérablement augmenté[26].

Selon l'Annuaire du Renouvellement Urbain de Shenzhen de 2015, en 2012, le FAR moyen des plans de renouvellement urbain approuvés atteignait 5,4. Le taux de mise en œuvre des projets de renouvellement est passé de 7 % en 2012 à 27 % en 2015, avec un taux moyen de transfert de terrains atteignant 36 %.

Au début de la nouvelle politique, les demandes d'unités de renouvellement urbain devaient simplement s'aligner sur les plans globaux définissant les projets d'intérêt public et les taux minimaux de transfert de terrains. Les critères détaillés concernant les types de contributions, les normes spatiales pour les terrains transférés et les indices économiques et techniques des projets n'étaient pas encore définis. Le marché pouvait encore exploiter des transferts fonciers élevés pour obtenir des récompenses en termes de FAR. Malgré cela, le cadre central des systèmes de transfert foncier en tant qu'outil pour garantir les intérêts publics avait émergé, jetant des bases significatives et positives.

2.3 Phase d'évolution rationnelle (2015–2020) : développement affiné sous l'autorité décentralisée des districts

2.3.1 Évolution institutionnelle : raffinement des outils grâce à la coordination des districts et à la gouvernance multipartite

Avec la normalisation des activités de renouvellement urbain, les districts, en particulier ceux situés en dehors de l'ancienne zone spéciale, ont réalisé des progrès significatifs pour combler les lacunes en matière de services publics. Cependant, l'incertitude entourant les garanties d'intérêt public a mis de plus en plus à l'épreuve les politiques de renouvellement urbain existantes.

Par exemple, bien que des projets pilotes de renouvellement urbain à petite échelle aient été introduits en 2014, leur mise en œuvre a révélé des limites. Les renouvellements à très petite échelle ont restreint l'offre de terrains à usage public efficace. Parallèlement, des taux de transfert de terrains élevés obligeaient souvent les développeurs à augmenter indépendamment le FAR, dépassant les contraintes rigides du zonage de densité[27].

De plus, la tendance aux unités de renouvellement de petite échelle et aux schémas de développement fragmentés a déclenché une « erreur de composition » dans les espaces incrémentiels (Figure 3). Cela a souligné la nécessité de répondre rapidement aux indicateurs et règles clés liés aux intérêts publics, ainsi que d'ajuster les politiques en adéquation avec les objectifs de gouvernance urbaine.

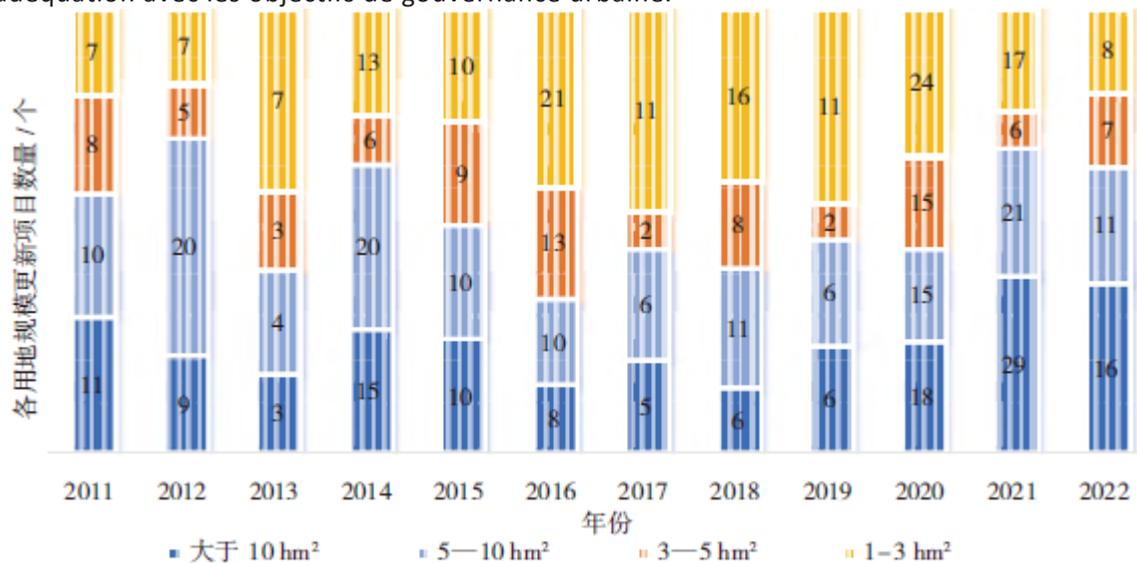


Fig.3 Scale of urban renewal unit projects approved in multiple years

(1) Raffinement des politiques principales : exploration des règles quantitatives pour la gestion de la capacité de développement

Les Directives techniques pour l'examen du COS (Coefficient d'Occupation des Sols) des plans d'unités de rénovation urbaine dans les zones administratives de Shenzhen (version expérimentale), publiées en 2015, ont marqué le début d'un contrôle précis de la capacité. Basées sur le principe de « contribution-récompense », ces directives stipulaient que la surface de construction prévue devait se composer de trois catégories : une surface de base, une surface transférée et une surface récompensée.

Après avoir analysé l'intensité de développement excessive due aux stratégies de maximisation des profits, la révision des normes de Shenzhen en 2018 a redéfini les indicateurs du COS en les décomposant en volumes de base, transférés et récompensés. Cela a permis de déplacer l'accent des négociations, qui portaient auparavant sur la surface de construction, vers un équilibre des volumes dans la planification.

En 2019, les Dispositions relatives à l'examen du COS pour les unités de rénovation urbaine basées sur la démolition et la reconstruction à Shenzhen ont détaillé davantage les normes de calcul et les coefficients de récompense pour les trois catégories de COS (Tableau 1). Par exemple, elles ont clarifié les règles relatives au COS de base pour les terrains à usage mixte, limitant efficacement l'usage abusif des zones commerciales pour obtenir un COS transféré excessif. Elles ont également introduit une avancée significative en permettant une localisation flexible des terrains publics dans les zones de district.

Tab.1 Comparaison de la composition du COS entre les Directives techniques de 2015 et les Dispositions d'examen de 2019

Composition du volume	Définition	Facteurs déterminants	Guide technique (édition 2015)	Réglementation d'examen (édition 2019)
Volume de base	1. Échelle de développement et de construction de base permise sur un terrain destiné au développement.	Déterminé par le zonage de densité de la ville.	Définir soi-même les valeurs de base du coefficient de volume.	Définir les proportions des surfaces fonctionnelles pour les terrains mixtes commerciaux et résidentiels ; calculer le volume de base selon les « Normes de Shenzhen » (édition 2018) ; ne pas définir soi-même les valeurs du coefficient de volume de base.
Volume transféré	2. Volume transférable à l'intérieur des terrains constructibles en raison de la contribution de terrains à usage public selon des règles définies.	Permet un ajustement de l'espace de capacité et augmente la limite supérieure du volume.	Les terrains dont l'offre dépasse 15 % de leur superficie totale sont calculés en fonction du coefficient de base multiplié par 1,0 pour déterminer le volume transféré.	Augmenter le facteur multiplicatif pour le calcul du volume transféré lié aux équipements rares ; ajouter des indicateurs de transfert pour les terrains remis à des usages externes.
Volume bonifié	3. Volume accordé à titre de récompense pour la contribution de bâtiments publics selon les règles établies.		Les logements sociaux et les équipements publics sont généralement récompensés par un volume équivalent à une fois leur superficie ; des cas spécifiques (espaces publics, bâtiments historiques) peuvent	Différencier les récompenses selon les modalités de transfert de propriété ; augmenter le facteur multiplicatif pour le calcul du volume bonifié des équipements rares, des équipements à effet NIMBY et des bâtiments historiques.

			beneficiaire de récompenses accrues.	
--	--	--	--------------------------------------	--

Du point de vue des données d'évolution spatio-temporelle, la politique introduite en 2015 a déclenché une deuxième petite vague de renouvellement, avec une augmentation moyenne du taux de cession des terrains de près de 8 points de pourcentage par rapport à la phase précédente. Cependant, les exigences accrues en matière de contribution publique, introduites en 2019, ont perturbé les tendances à la hausse tant du coefficient d'occupation des sols que du taux de cession des terrains, entraînant leur diminution suivie d'une stabilisation. Voir Fig. 4.

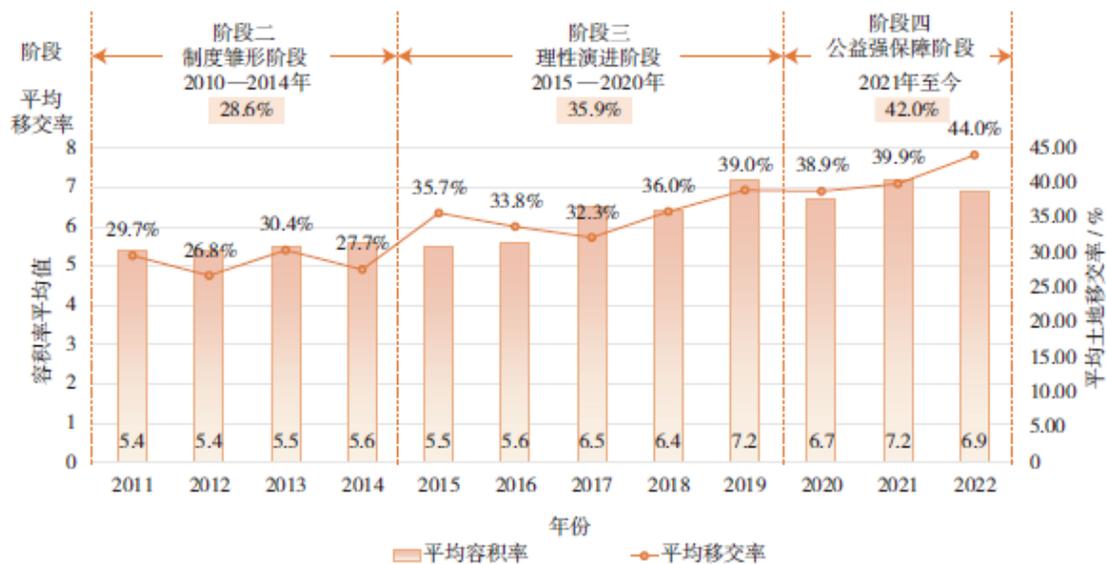


Fig. 4 Taux moyen d'occupation des sols et taux de transfert des projets approuvés dans le cadre des plans d'unité de rénovation urbaine sur plusieurs années

Avec la mise en œuvre complète de la réforme accordant une plus grande autonomie aux districts, les cadres politiques et les mécanismes d'approbation de chaque district se sont progressivement améliorés, accélérant ainsi le processus d'approbation des projets de rénovation. Bien que l'efficacité de la rénovation urbaine ait considérablement augmenté, cela a également entraîné une multiplication des projets et des problèmes de concentration régionale, exerçant une pression sur la capacité de charge de la ville. En particulier, dans les zones prévues pour la rénovation qui présentent d'importants déficits en infrastructures publiques, des exigences de contribution élevées dépassant souvent les taux de base ont conduit à de faibles rendements, rendant difficile l'attraction des acteurs du marché [10].

Pour répondre efficacement à ce problème, Shenzhen a élargi son champ d'action, passant des projets individuels au niveau des districts administratifs, en explorant des mécanismes de transfert externe basés sur les droits de développement. Les Règlements d'application sur le transfert externe des terrains destinés aux équipements publics pour la rénovation urbaine à Shenzhen de 2017 ont introduit une approche innovante en liant la fourniture de terrains pour équipements publics aux projets de rénovation par des stratégies telles que

la « coordination par enclave » et la fourniture hors site (Fig. 7). À l'échelle macro, ces règlements s'alignent sur les ajustements de zonage de densité pour identifier des zones de développement clés ; à l'échelle méso, ils permettent un développement coordonné au sein de zones spécifiques ; et à l'échelle micro, ils élargissent le champ des volumes transférables au-delà des unités de rénovation individuelles, créant ainsi des conditions rationnelles pour les transferts externes.

Les Mesures pour approfondir le travail de rénovation urbaine et promouvoir un développement urbain de haute qualité publiées en 2019 ont encore renforcé les efforts de coordination au niveau des districts. Ces mesures exigent que l'élaboration des plans d'équilibrage des bénéfices au niveau des districts donne la priorité à la mise en œuvre des terrains d'intérêt public au sein du district.

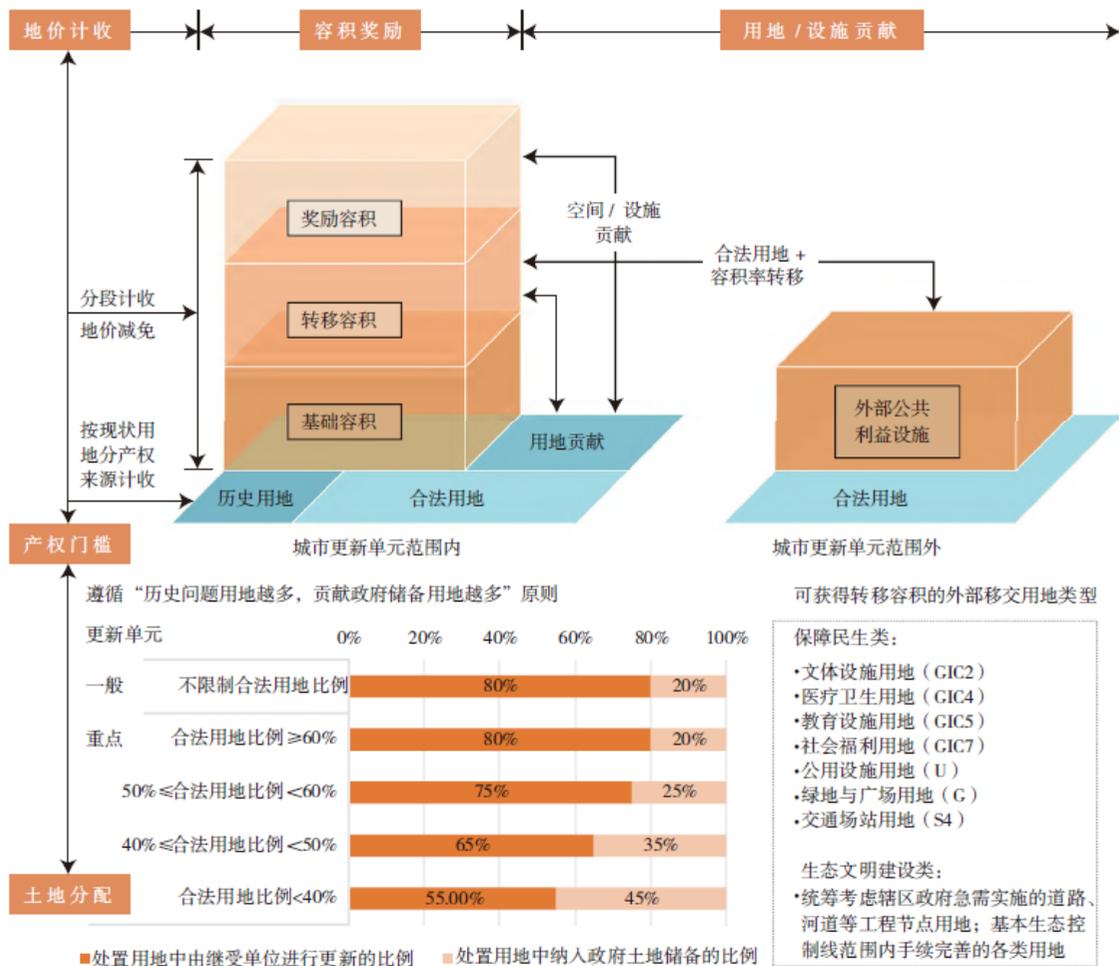


Fig. 7 Instruments de politique liés utilisés dans les projets de démolition et de réaménagement urbain à Shenzhen

Source : Reproduit d'après les références [4] et [10]

L'innovation politique est à la fois une étape naturelle dans le progrès institutionnel et une interaction bidirectionnelle entre le besoin pratique d'orientation vers la valeur publique et les réponses politiques. Par exemple, le projet de renouvellement de 2018 de la brasserie Kingway dans le district de Luohu a mis en lumière des lacunes institutionnelles concernant

la protection des bâtiments historiques non classés. L'équipe de planification a exploré des mécanismes de protection incitative et de récompenses basées sur le ratio de parcelles, ce qui a conduit à des amendements dans les dispositions pertinentes. Les Dispositions de Révision de 2019 ont affiné et élargi le champ d'application et les critères d'éligibilité pour les ratios de parcelles transférables, détaillant des récompenses multiplicatives pour les contributions de terrains destinés aux écoles, hôpitaux et installations culturelles, ainsi que pour la préservation des quartiers ou bâtiments historiques (Tab. 2). À la suite de l'introduction de ces politiques, les contributions de terrains publics à travers la ville ont enregistré une croissance exponentielle annuelle. Voir Fig. 5.

Tab. 2 Comparaison des règles détaillées pour le transfert des droits de développement entre la 15e édition des Lignes Directrices Techniques et la 19e édition des Dispositions de Révision

Types d'installations pouvant générer un volume transférable	Méthode de calcul du volume transférable	
	Guide technique, version 2015	Règlement d'examen, version 2019
Installations éducatives	城市更新供给超过其总用地规模15%部分的用地, 统一按照基准容积的1.0倍计算转移容积	法定规划基础上额外增加片区所需的小学及中学, 额外增加的用地按其基准容积的1.3倍计算转移容积
Installations médicales et sanitaires	Pour les terrains dont l'approvisionnement dépasse 15 % de leur surface totale dédiée à la rénovation urbaine, le volume transférable est calculé en multipliant la surface excédentaire par un coefficient de base de 1,0.	En cas d'augmentation de la superficie des écoles primaires et secondaires nécessaires dans un quartier au-delà des prévisions du plan légal, le volume transférable est calculé en multipliant la superficie additionnelle par un coefficient de base de 1,3.
Installations culturelles		Lors de la mise en œuvre d'un hôpital, le volume transférable est calculé en multipliant la superficie par un coefficient de base de 1,3.
Bâtiments historiques et zones de caractère historique		En cas d'augmentation de la superficie d'une installation culturelle de plus de 3000 m² par rapport au plan légal, le volume transférable est calculé en multipliant la superficie additionnelle par un coefficient de base de 1,3.
Autres installations publiques indépendantes		Pour les terrains dont l'approvisionnement dépasse 15 % de leur surface totale, le volume transférable est calculé en multipliant la surface excédentaire par un coefficient de base de 1,0.

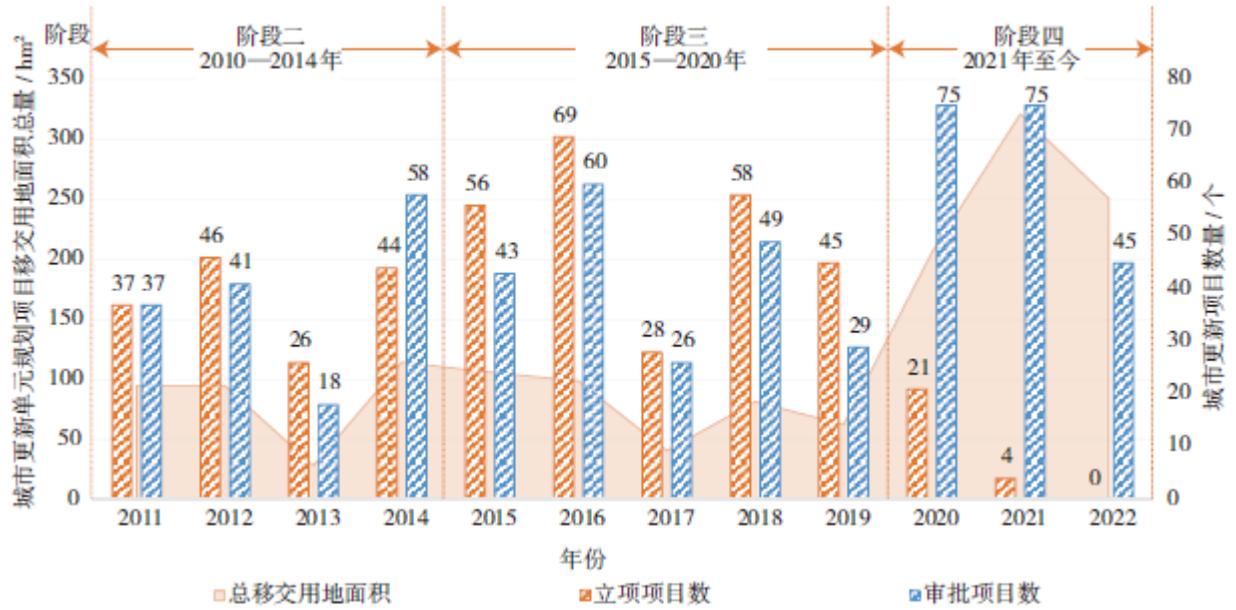


Fig. 5 : Nombre de déclarations de projets d'unités de renouvellement urbain, nombre d'approbations et surface totale des terrains cédés sur plusieurs années

Dans le cadre de la gestion décentralisée et coordonnée à l'échelle des districts, les districts de Shenzhen ont activement exploré des mécanismes adaptatifs pour le renouvellement urbain. Cela est particulièrement évident dans les régions périphériques d'origine, où l'efficacité des contributions publiques s'est avérée plus large et plus rapide. En 2020, les "Lignes directrices opérationnelles pour les taux de cession de terrains et l'examen de la planification des équipements publics dans les unités de renouvellement urbain du district de Longgang (à l'essai)" ont proposé une approche flexible pour déterminer les taux de cession de terrains de base. Cette méthode repose sur le ratio net de démolition-construction, combiné aux taux moyens de cession de terrains des projets approuvés conformément aux objectifs de renouvellement. Cette innovation a permis des applications adaptées au contexte. Grâce à des efforts de renouvellement axés sur le marché, le district de Longgang a obtenu 50 % de la superficie totale des terrains cédés pour les routes et 38 % pour les usages éducatifs, se plaçant parmi les districts les plus performants (voir Fig. 6).

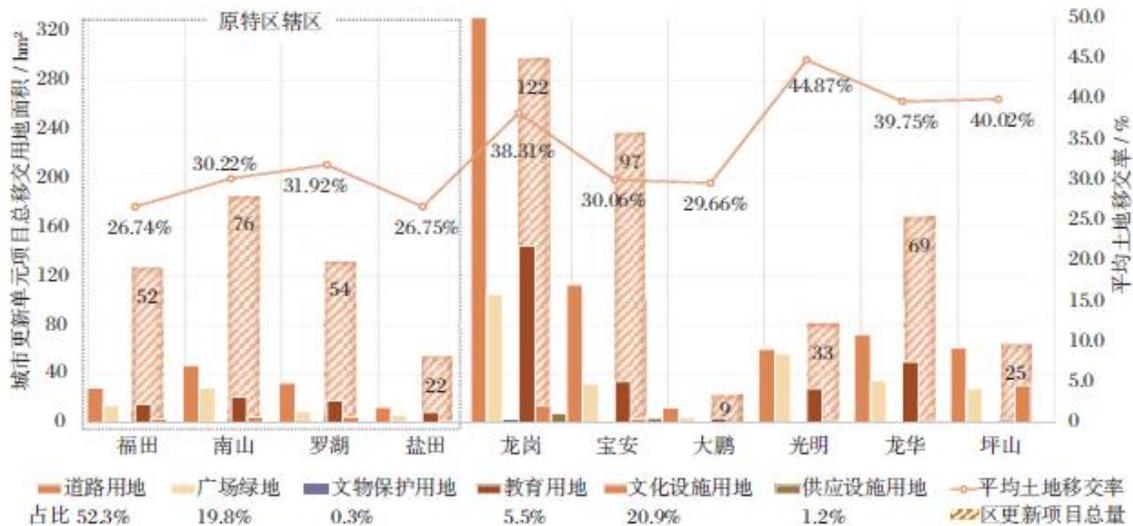


Fig. 6 : Contribution foncière des projets d'unités de renouvellement urbain approuvés par juridiction administrative ces dernières années

Dans l'exploration des règles de gestion volumétrique, les gouvernements municipaux et de district ont démontré une forte motivation, émettant fréquemment des politiques et des amendements pour améliorer le système réglementaire. L'accent mis sur les incitations volumétriques s'est déplacé vers les terrains destinés aux équipements publics urgents, abandonnant les pratiques antérieures qui privilégiaient la mise en œuvre du plan au détriment des limites volumétriques. Ce changement a introduit des contraintes rigides visant à prioriser le bien-être public.

(2) Mécanismes d'impulsion approfondis : Synergie des politiques et contrôles renforcés

Depuis 2016, une série de politiques de renouvellement urbain a stabilisé le taux de cession de terrains pour les projets de renouvellement à plus de 35 % à l'échelle de la ville, offrant aux développeurs une plus grande flexibilité opérationnelle. La clé pour stimuler davantage la dynamique de renouvellement et établir des mécanismes d'impulsion pour les différentes parties prenantes réside dans la création d'espaces de bénéfices élargis tout en équilibrant les intérêts publics et privés [5].

Lors de la phase de négociation, les incitations basées sur la redistribution des bénéfices fonciers ont accru la volonté des propriétaires de terrains de demander volontairement des projets de renouvellement. La version 2016 des "Mesures provisoires" a introduit une approche de classification pour déterminer la proportion de terrains historiques éligibles au renouvellement, en liant les contraintes foncières et les ratios de distribution des terrains afin de raffiner les règles de calcul pour la cession de terrains au gouvernement. Afin d'assurer la durabilité de la dynamique des renouvellements axés sur le marché, des liens coordonnés entre la contribution foncière, le ratio d'occupation des sols et la tarification foncière ont été activement explorés. Des mécanismes de récompense pour les contributions variées aux équipements publics ont offert aux développeurs des marges bénéficiaires accrues. Des politiques différenciées de tarification des terrains ont été adoptées, avec des tarifs segmentés pour les différentes plages de ratios d'occupation et des exemptions partielles pour les projets d'équipements publics. Cela a cultivé une prise de conscience compétitive parmi les développeurs pour une utilisation efficace des terrains et des développements à haute intensité et forte contribution (voir Fig. 7). Une

boîte à outils politique systématique et intégrée a été établie grâce à l'application exhaustive et à la coordination des contrôles de développement, de la restructuration des propriétés et des ajustements économiques.

Pendant la phase de production et d'allocation, le recours au capital privé pour les produits publics a souvent abouti à une gestion axée sur le marché des équipements publics. Cependant, en raison du contrôle limité du gouvernement sur les règles de mise en œuvre, garantir la nature publique et l'efficacité de ces équipements s'est avéré difficile [13]. Des mécanismes de récompense inefficaces pour les contributions aux équipements ont parfois conduit à des comportements opportunistes. Par exemple, dans le plan de renouvellement urbain de l'immeuble Food Building du sous-district de Nanhu, dans le district de Luohu, des exigences vagues concernant les espaces publics sont devenues des outils de négociation entre les développeurs et le gouvernement [28]. Pour remédier à la mauvaise qualité des espaces cédés, les Dispositions d'examen de 2019 ont été alignées sur les normes provinciales, affinant les exigences et les incitations pour les espaces publics et les passerelles surélevées. Cela a empêché les applications abusives des récompenses par les développeurs et établi un mécanisme compétitif pour la fourniture diversifiée de produits publics, améliorant efficacement les bénéfices globaux des services fournis et permettant une gestion affinée.

(3) Entités collaboratives d'approvisionnement : Collaboration multilatérale équilibrant les coûts de transaction immobilière et les bénéfices du renouvellement

Des négociations constructives entre divers acteurs ont agi comme un catalyseur pour l'innovation des mécanismes. Pendant cette période, le gouvernement a adopté une approche de gouvernance axée sur la valeur et la coordination des intérêts, engageant de multiples parties prenantes pour parvenir au consensus le plus large possible face à des exigences divergentes [21]. Cependant, les longues négociations des développeurs avec le gouvernement concernant les capacités de développement ont retardé les approbations des plans unitaires, en conflit avec la priorité du gouvernement visant à pallier le manque d'équipements publics et les aspirations des propriétaires à améliorer la qualité environnementale. Des questions d'équité et de justice sociale ont émergé. Par exemple, le plan de renouvellement du village ancien de Hubei en 2016 a fait face à des controverses pour avoir visé un "plafond" de profits. En réponse, des groupes sociaux ont participé activement à la collaboration pour le renouvellement. Sous la pression de l'opinion publique, les développeurs ont compromis leurs marges bénéficiaires et révisé le plan [29]. Par la suite, le gouvernement a utilisé des politiques publiques pour définir clairement les obligations et responsabilités des développeurs dans la fourniture de biens publics.

2.3.2 Validation pratique : Pratiques de renouvellement de deuxième cycle mettant l'accent sur des contributions diversifiées

Avec la mise en œuvre à l'échelle de la ville de l'autonomisation des districts en 2016, Shenzhen est entrée dans la phase de deuxième cycle de renouvellement, caractérisée par des objectifs diversifiés et le comblement des lacunes en matière d'équipements publics. Les projets de renouvellement ont commencé à être gérés de manière globale par le gouvernement, avec une offre de biens publics suivant une approche directive "descendante", mettant l'accent sur la résolution des pénuries quantitatives tout en accordant moins d'attention à la qualité et à l'utilité de l'offre. Les innovations institutionnelles ont stimulé la dynamique de renouvellement [30], entraînant une augmentation du nombre et de l'échelle des projets, marquant le troisième pic d'activité.

Cependant, les taux de mise en œuvre ont diminué en raison des conflits d'intérêts et des longues durées d'approbation. Vers la fin de cette phase, la rentabilité des renouvellements par démolition-reconstruction a progressivement diminué. La transformation industrielle a gagné en importance à travers des projets de renouvellement orientés vers la "montée en gamme industrielle", mais des exigences excessives de contribution aux équipements publics ont sévèrement réduit l'espace industriel pratique, obligeant ces projets à rechercher des percées financières.

2.4 Phase orientée vers le bien-être public (2021 – aujourd'hui) : de nouveaux défis pour un développement de haute qualité

Après 40 ans de croissance rapide, le modèle de « renouvellement incrémental » de Shenzhen, qui repose sur l'échange de terrains existants contre une augmentation des surfaces constructibles, a atteint un plateau. Premièrement, le ralentissement économique causé par la pandémie de COVID-19 et le déclin du marché immobilier ont fortement impacté les activités industrielles. Depuis 2019, Shenzhen fait face à une « décélération » économique, de nombreuses entreprises ayant vu leur production diminuer pendant trois ans consécutifs. Les loyers industriels élevés ont accéléré la délocalisation des industries, laissant des espaces excédentaires non résolus dans une structure spatiale urbaine stabilisée. Deuxièmement, le positionnement stratégique de Shenzhen en tant que « référence en matière de bien-être public » exige une amélioration de l'offre et une répartition plus équitable des espaces et des équipements publics. Cependant, la population active a atteint son pic en 2021 avant de commencer à diminuer, avec des flux migratoires nets négatifs enregistrés deux années consécutives. Malgré une hausse de la qualité de la population, les tendances au vieillissement et à la baisse des taux de natalité sont manifestes. Le décalage entre la population et l'offre d'équipements introduit de nouvelles missions pour le renouvellement urbain.

L'Ordonnance sur le Renouvellement Urbain de Shenzhen de 2021, première réglementation émise dans le cadre du 14e Plan Quinquennal, a abordé les défis du renouvellement par le biais de la législation. Elle a marqué le début d'une ère de développement de haute qualité et de renouvellement urbain méticuleux. Cette ordonnance a redéfini les rôles des divers acteurs, mettant l'accent sur un renouvellement dirigé par le gouvernement, orienté par la planification et axé sur le bien-être public, tout en priorisant une utilisation efficace des terrains. Les opérations dirigées par le marché ont pris un rôle secondaire. Cette transformation des relations d'offre s'aligne sur des objectifs de développement plus larges. Le Plan Directeur Spatial Territorial de Shenzhen 2020–2035, introduit la même année, a significativement augmenté les exigences en matière d'équipements scolaires et médicaux dans des zones clés telles que Nanshan-Qianhai et Futian-Luohu. Les efforts de renouvellement actuels se concentrent sur l'amélioration des espaces construits et l'optimisation de l'efficacité spatiale, mais la diminution rapide des terrains aménageables limite les opportunités futures. Dans les districts centraux comme Nanshan et Futian, seuls cinq projets de grande envergure restent possibles. La stagnation économique causée par la pandémie a aggravé les problèmes, de nombreux projets ayant été suspendus après des approbations initiales, nécessitant de plus grandes concessions du marché de la part du gouvernement.

Après 2023, la plupart des politiques de renouvellement existantes ont expiré, nécessitant de nouvelles révisions. Le gouvernement vise à rééquilibrer les intérêts entre les parties prenantes par des conceptions politiques compatibles avec les incitations. Les Directives pour la Planification du Renouvellement Urbain et les Politiques Foncières émises par le Ministère des Ressources Naturelles ont fourni des orientations claires en faveur de la

priorité au bien-être public. Elles soulignent que les déterminations volumétriques doivent répondre aux besoins des résidents et combler les lacunes des services publics, avec des allocations non comptabilisables pour les volumes bâtis améliorant directement les moyens de subsistance. De plus, le Bureau des Ressources Naturelles de Shenzhen a publié en 2023 un projet d’Avis de Mise en Œuvre pour accélérer l’offre de logements publics. Ces avis stipulent qu’après déduction des contributions foncières obligatoires et des logements de relogement, au moins 50 % de la surface construite restante dans les projets de réaménagement des anciens quartiers résidentiels doivent être alloués à des logements abordables.

Cependant, pendant la récession économique, les renouvellements guidés par le marché ont eu du mal à relever des défis tels que la faible coordination, les contraintes de financement et l’absence d’intervention gouvernementale efficace face aux démolitions spéculatives [31]. En 2023, de nombreux plans de renouvellement approuvés sont restés au point mort, et neuf projets ont été déclarés invalides au cours de l’année. La baisse des taux de mise en œuvre souligne la nécessité d’une implication gouvernementale plus forte. Les Avis de Mise en Œuvre 2024 sur la Promotion Progressive de la Rénovation des Villages Urbains pour un Développement de Haute Qualité ont proposé un retour à un modèle « dirigé par le gouvernement ». Cela inclut l’introduction d’un modèle de « démolition partielle et amélioration » pour les villages urbains occupant près de 50 % de la superficie bâtie de la ville. Dans ce modèle, jusqu’à 30 % de la superficie totale du terrain pourrait être réaménagée pour atteindre un équilibre économique autofinancé, tout en maintenant la structure d’origine. Les approches catégorisées du renouvellement des villages urbains visent à améliorer l’efficacité et à renforcer la fourniture de biens publics sous la coordination gouvernementale. Bien que cela constitue une solution pratique aux dilemmes de démolition, cela met en lumière le double défi de l’efficacité équitable et de la capacité administrative dans la nouvelle phase des politiques de renouvellement urbain.

3 Perspectives et réflexions sur les politiques d’intérêt public à Shenzhen

En examinant les 18 années d’évolution des politiques de renouvellement urbain de Shenzhen, la protection et la priorisation de l’intérêt public ont toujours été à la fois le point de départ et l’objectif ultime. À mesure que la notion d’intérêt public s’est élargie, les cadres institutionnels correspondants ont évolué selon une progression de « l’établissement des règles – la transformation des politiques – l’affinement dynamique – l’intégration systématique ». Cette trajectoire révèle une évolution de la garantie de l’intérêt public, passant d’un contrôle linéaire à une orientation multifacette, d’une priorité à l’efficacité à des bénéfices partagés entre multiples parties prenantes, et d’une prise de décision unilatérale à une gouvernance collaborative. Les caractéristiques clés de chaque phase sont résumées dans le Tableau 3, fournissant les enseignements suivants :

Tab. 3 Analyse de l’évolution des politiques de Shenzhen pour la protection de l’intérêt public dans les processus de renouvellement urbain du point de vue de la fourniture de biens publics.

分析框架	制度萌芽阶段 (2004—2009年) 转型时期的政策探索	制度雏形阶段 (2010—2014年) 土地移交制度初成	理性演进阶段 (2015—2020年) 强区放权的精细化演进	公益强保障阶段 (2021年至今) 高质量发展下的公益强化
供给政策： 政策设计	起步开展旧住区、旧厂房、棚户区改造；更新单元制度初立	公共利益刚性保障的底线约束 “土地移交制度初步落成	加强片区统筹；探索基于容积管理的政策工具和外部移交的飞地统筹	更新走向法制化； 增量公益设施可在片区内统筹
供给制度： 收益分配与激励机制	房地产开发的巨大利益； 基于拆建比的利益平衡与产权激励	以土地置换和容量奖励为主的产权激励；市场共享配建公服设施后的地段“溢价激励	基于公共贡献的产权重构；基于增值收益调节的地价计收规则；基于经济调节的政策联动 ⁵¹	分区适应性优化面向实施的奖励规则；旧住区改造、城中村综合整治、工改提容类产业项目可免除公配地价

供给主体： 参与主体之 间的关系	强政府主导下逐步探索更新的市场化方式；市场零星参与改造协作；土地权利人和公众处于被动地位	政府“积极不干预”；探索市场化更新路径；市场强力推进更新，并与政府土地权利人形成增长联盟	市场成为城市更新中公共物品供给的主要主体；政府转向公共利益、多方参与机制的协调方与监管者	政府统筹，回归主导者地位；市场风险自担，但运作失活缺乏“作用空间”；公益优先，多元共建共治共享	
空间表征： 公共物品的 供给实效	由法定图则恒定的公共服务设施配置跟不上更新后的人口压力	公共物品得到了极大的补充，但各区差异大、公共供给有量但低“质”	实施片区统筹后更新更为综合、多元，但高移交也带来了更高密度	更新项目整体保持高贡献水平，空间利用与设计精耕细作；大型统筹更新片区多地开花	
效用 表征	典型 实践	泥岗村专项改造规划； 赤尾村专项改造规划； 渔农村专项改造规划	岗厦河园片区改造专项规划；大冲村更新改造规划	湖贝统筹规划片区规划；铁仔山西南片区规划	光明区轨道13号线车辆段片区重点城市更新单元规划；平山村综合整治规划
	实践 特征	法定图则“开天窗”为更新预留弹性；基于个案补足地块内部的配套需求	城市更新出现爆发式增长；首轮聚焦公共利益与公配设施的更新起步	聚焦多元供给的 二轮更新持续释放活力；民生欠账地区公服设施快速补齐	更新从考虑效率到着眼公平，正式进入公共物品全面补齐阶段
	阶段 问题	原特区内外更新产生的增量存在不平衡；城市快速发展与民生短板不匹配	二次开发碎片化、局部更新遭遇瓶颈；规划编制、审批程序繁琐	市场更新利润空间受到压缩；更新后端成本上升	疫情蛰伏、房地产下行，更新降速险“失灵”政府进一步让利鼓励更新
政策属性： 价值导向	市场自发行为与政府公共利益初探索	本质是应对市场失序倒逼政府进行规则调适	利用多元主体博弈与利益再分配调动市场活力，实现公益空间供给侧结构性改革	以满足人民多元需求为核心，呈现出“公益优先、兼顾综合效益”的价值理性	

3.1 Approvisionnement en politiques : un ensemble multidimensionnel intégré d'outils politiques comme fondement institutionnel pour la protection de l'intérêt public

D'un point de vue longitudinal, la mise en œuvre des garanties d'intérêt public à Shenzhen repose principalement sur deux indicateurs essentiels de gestion spatiale : les taux de transfert de terrains et le ratio de contribution des infrastructures dans les projets d'unités de renouvellement urbain. Ces indicateurs sont complétés par diverses mesures, notamment la cession des terrains, la restructuration des droits de propriété et la régulation économique. Ensemble, ils forment un ensemble d'outils politiques multidisciplinaires et intersectoriels caractérisés par une intégration verticale et horizontale, une synergie coordonnée et une flexibilité adaptative. Les politiques de protection de l'intérêt public exigent non seulement que les outils internes fonctionnent de manière symbiotique, mais aussi qu'elles soient intégrées dans le cadre de croissance global des politiques macroéconomiques telles que le renouvellement urbain et la préparation des terrains, garantissant ainsi leur alignement et leur vérification[18].

3.2 Mécanisme de pilotage : des mécanismes incitatifs basés sur l'équilibre des intérêts comme garantie robuste pour une forte production d'intérêt public

Le renouvellement urbain implique fondamentalement la redistribution des droits spatiaux et fonciers[32], exploitant la « main invisible » du marché pour allouer les ressources publiques. Au cœur de ce processus se trouvent l'accroissement et la répartition équitable de la valeur.

Sur le plan des coûts, le gouvernement utilise des mécanismes de marché pour récupérer des terrains grevés de problèmes historiques et consolider des droits de propriété fragmentés, réduisant ainsi les coûts des transactions immobilières. Pour stimuler la participation du marché et inciter les propriétaires fonciers à revitaliser les ressources foncières, des mécanismes de récompense doivent être conçus de manière appropriée[33].

Sur le plan des recettes, le gouvernement adopte une approche modérée en accordant des concessions pour encourager l'internalisation des bénéfices externes. Cela guide les forces du marché à optimiser l'allocation des ressources publiques tout en employant des mesures compensatoires telles que des réductions d'impôts et des exemptions de frais

pour réguler la fréquence des demandes de récompenses côté offre par les promoteurs. Cette approche garantit que l'intérêt public est efficacement satisfait sans compromettre l'efficacité du marché, améliorant ainsi les bénéfices globaux des zones urbaines.

3.3 Entités d'approvisionnement : une plateforme de négociation et de co-participation pour divers acteurs comme catalyseur tacite pour l'optimisation des décisions

La réalisation des résultats d'intérêt public résulte d'un processus de négociation impliquant divers acteurs sous la direction des politiques. En tant qu'acteur central, le gouvernement assume la double responsabilité d'administrateur des bénéfices globaux et d'agent des intérêts publics[6].

Le marché, qui privilégie les rendements économiques, exclut souvent les exigences publiques pour satisfaire les besoins en contribution publique. Depuis 2014, des acteurs à petite échelle et dispersés ont été progressivement intégrés dans les activités de renouvellement. La création d'une plateforme collaborative multipartite avec des droits de participation publique^⑥ a transformé le triangle d'intérêts gouvernement-promoteur-propriétaire foncier en un réseau, réduisant les débats répétitifs et les blocages dans les processus décisionnels[34].

Les résistances publiques, qu'elles s'expriment par un « vote avec leurs pieds » ou par des critiques médiatiques sur des résultats de planification exclusifs, ont en quelque sorte inversé la dynamique des alliances entre promoteurs et propriétaires fonciers pour « forcer la planification » ou marginaliser passivement les propriétaires fonciers. Par conséquent, la surveillance publique est devenue un facteur critique dans l'évaluation des propositions de planification[25].

4 Conclusions et discussion

Cette étude construit un cadre analytique basé sur le triptyque « approvisionnement institutionnel — entités d'approvisionnement — représentation de l'utilité », selon une perspective théorique de la fourniture de biens publics. Elle synthétise les politiques et pratiques de protection de l'intérêt public dans le renouvellement urbain de Shenzhen depuis 2004. Comparées aux pratiques institutionnelles de Pékin, Shanghai et du delta du Yangtsé, les politiques de Shenzhen en matière de protection de l'intérêt public sont largement le produit d'héritages historiques et de défis pratiques. Ces politiques présentent un schéma cyclique d'alternance entre durcissement et assouplissement, souvent marqué par des phases de retard[35], tout en comportant des explorations pionnières en réponse aux besoins de développement urbain.

Le renouvellement et le développement urbains durables dépendent de la combinaison vertueuse d'un gouvernement proactif et d'un marché efficace. Dans le contexte des nouvelles tendances où la planification des stocks évolue vers des phases opérationnelles et où les structures de ressources changent tandis que les espaces de soutien restent fixes, les plans orientés vers des objectifs gouvernementaux, tels que les initiatives annuelles de renouvellement urbain et de préparation des terrains, risquent de créer une surabondance ou une provision prématurée de biens publics. Une capacité d'absorption insuffisante du marché pourrait conduire à une inertie spatiale ou à un gaspillage de ressources. Alors que les politiques de protection de l'intérêt public se resserrent progressivement et tendent vers un équilibre entre bénéfices communs et globaux, il pourrait être judicieux d'adopter une stratégie de « réduction » des éléments urbains. Cela libérerait plus d'espace de

développement et améliorerait la qualité environnementale.

De plus, une discussion approfondie est nécessaire sur deux fronts : la quantification des pertes d'effet global des garanties d'intérêt public et la détermination des voies pour maximiser les bénéfices publics à court et long terme.

En mettant l'accent sur l'équité dans les garanties d'intérêt public, cette étude propose deux stratégies réalisables. Premièrement, l'alignement offre-demande : tout en améliorant la capacité d'approvisionnement, l'allocation efficace des espaces de bénéfice public devrait être affinée en fonction des lacunes en services publics et des caractéristiques de la population externe. Pour les zones de développement émergentes, une stratégie de « mise en œuvre faible, contrôle fort » devrait être adoptée, utilisant des outils réglementaires tels que des « indicateurs + conditions de planification ». Deuxièmement, la planification anticipative : des schémas d'utilisation flexibles pour les espaces publics devraient être développés, comme l'utilisation adaptative des bâtiments de politiques industrielles temporairement inactifs ou des infrastructures éducatives dans des zones connaissant un exode net de population, pour « répondre aux besoins immédiats tout en anticipant les demandes futures »[2]. Cette approche exploite les ressources existantes pour répondre à des usages composites dans le temps et l'espace.

Notes

- 1) Échec gouvernemental : Introduit par James Buchanan, ce concept désigne les inefficacités dans la fourniture de biens publics dues à une intervention excessive de l'État, à son inefficacité et à la complexité hiérarchique lorsqu'il répond aux dynamiques du marché. Une collaboration flexible entre les entités gouvernementales et les acteurs du marché est donc essentielle, faisant des approches orientées vers le marché une valeur fondamentale pour améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources.
- 2) Incitations au ratio de surface de plancher (FAR) : Introduites pour la première fois à Shanghai en 2003, puis suivies par des politiques similaires dans le delta du Yangtsé. Afin de relever les défis liés à la garantie du bien-être public lors de la rénovation des vieilles zones urbaines, la province du Guangdong a proposé des incitations FAR dans ses Directives de 2011 pour renforcer la mise en œuvre de la planification de la rénovation des "trois anciens". Ces incitations visent à équilibrer les intérêts en récompensant les projets qui fournissent des services publics, des infrastructures ou des logements abordables.
- 3) Zonage incitatif : Apparu dans les années 1980 aux États-Unis, cette approche permet aux promoteurs d'obtenir un FAR supplémentaire en contribuant aux espaces publics ou en finançant des logements urbains et des infrastructures. Hong Kong a adopté des mécanismes similaires dès 1962 pour encourager les contributions privées aux biens publics sur des terrains urbains à coût élevé.
- 4) Mécanisme de transfert de terres : Les Mesures de renouvellement urbain de Shenzhen (2012) ont stipulé que, dans les unités de renouvellement urbain, la superficie des terrains transférés gratuitement au gouvernement à des fins publiques doit dépasser 3 000 m² et représenter au moins 15 % de la superficie des terrains démolis, avec des exigences plus strictes en cas d'application.

- 5) Sophisme de composition : Pendant les phases de renouvellement menées par le marché, les efforts de renouvellement urbain de Shenzhen, souvent mis en œuvre à travers des plans spécifiques à des cas particuliers, avaient tendance à se concentrer sur les éléments internes des projets (par exemple, la circulation, les équipements publics et le design urbain). Ce manque d'intégration régionale a entraîné des paysages urbains fragmentés, avec des problèmes tels qu'une planification non coordonnée, une surconcentration des équipements dans les zones centrales, une intensité de développement local excessive et une surcharge des infrastructures.
- 6) Plateforme collaborative multi-acteurs : Shenzhen a exploré des modèles de gouvernance utilisant la planification des unités de renouvellement urbain comme plateforme, impliquant divers acteurs par des règles d'allocation des intérêts et des mécanismes d'approbation des plans afin de protéger à la fois l'intérêt public et les droits des parties prenantes.

References

- [1] 濮蕾, 汤虹, 赵玉, 等. 珠三角城市更新公益性用地供给机制对比[J]. 规划师, 2023, 39(11): 131-137.
- [2] 李亚洲, 张佳, 毕瑜菲, 等. “人口—设施”精准匹配下的公共服务设施配置策略[J]. 规划师, 2022, 38(6): 64-69.
- [3] 王若冰. 我国城市更新中保障公共利益的制度探讨[J]. 城市规划, 2022(9): 115-122.
- [4] 刘超. 城市更新中公共利益的衡量标准与程序设定[J]. 城市问题, 2017(3): 73-79.
- [5] 岳隽. 基于公共利益和个体利益相平衡的城市更新政策工具研究: 以深圳市为例[J]. 城乡规划, 2021(5): 34-42.
- [6] 梁印龙. 城市更新中公共利益捕获与耗散的机制解释: 基于产权“公共领域”理论的租差优化模型[J]. 城市规划, 2023, 47(4): 86-92.
- [7] 谢浩俊. 深圳城市更新中的土地贡献率制度实践研究[C]//持续发展 理性规划: 2017中国城市规划年会论文集(02城市更新), 2017.
- [8] 王飞, 许玥, 于涛, 等. 分形视角下的深圳城市更新土地移交空间研究[M]//共享与品质: 2018中国城市规划年会论文集(02城市更新): 中国建筑工业出版社, 2018.
- [9] 邓红. 利益视角下产业类城市更新用地贡献率研究: 以长城路工业区为例[C]//持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集(02城市更新), 2017.
- [10] 缪春胜, 水浩然, 张艳. 深圳市城市更新开发权外部移交机制探索[J]. 规划师, 2023, 39(8): 95-101.
- [11] ANDREWS C, AICP, COOKE K, et al. AI in planning white paper[R]. American Planning Association, 2022.
- [12] 于洋. 面向存量规划的我国城市公共物品生产模式变革[J]. 城市规划, 2016, 40(3): 15-24.
- [13] EECKE W V. Public goods: an ideal concept - neuere versuche einer ethischen begründung der theorie meritorischer guter[J]. Journal of Socio-Economics, 1999, 28 (2): 139-156.
- [14] PREST A R, BUCHANAN J M. Public finance in democratic process. fiscal institutions and individual choice[J]. The Economic Journal, 1968.
- [15] MORRIS M. Incentive zoning: meeting urban design and affordable housing objectives[R]. Washington DC: American Planning Association Report - Planning Advisory Service, 2000.
- [16] RUBIN J J, SENECA J J. Density bonuses, exactions, and the supply of affordable housing[J]. Journal of Urban Economics, 1991, 30(2): 208-223.
- [17] 赵冠宁, 司马晓, 黄卫东, 等. 面向存量的城市规划体系改良: 深圳的经验[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 87-94.
- [18] 司马晓. 深圳市城市更新探索与实践[M]. 中国建工出版社, 2021.
- [19] 黄卫东, 杨瑞, 林辰芳. 深圳城市更新演进中的治理转型与制度响应: 基于“成本—收益”的视角[J]. 时代建筑, 2021(4): 21-27.
- [20] 吴晓莉. 经济转型期公共设施规划标准的修订: 以深圳为例[J]. 规划师, 2005(9): 69-72.
- [21] 林辰芳, 杜雁, 岳隽, 等. 多元主体协同合作的城市更新机制研究: 以深圳为例[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 56-62.
- [22] 李云, 罗佳, 陈嫣嫣, 等. 深圳城市密度时空特征演变及影响因素研究[J]. 规划师, 2022, 38(5): 68-75.
- [23] 栾晓帆, 陶然. 超越“反公地困局”: 城市更新中的机制设计与规划应对[J]. 城市规划, 2019, 43(10): 37-42.
- [24] 刘昕. 深圳城市更新中的政府角色与作为: 从利益共享走向责任共担[J]. 国际城市规划, 2011, 26(1): 41-45.
- [25] 林强. 城市更新的制度安排与政策反思: 以深圳为例[J]. 城市规划, 2017, 41(11): 52-55, 71.
- [26] 赖亚妮, 吕亚洁, 秦兰. 深圳市2010—2016年城市更新活动的实施效果与空间模式分析[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 86-95.
- [27] 苏海威, 胡章, 李荣. 拆除重建类城市更新的改造模式和困境对比[J]. 规划师, 2018, 34(6): 123-128.
- [28] 伍炜, 蔡天抒. 城市更新中如何落实公共开放空间奖励: 以深圳市南湖街道食品大厦城市更新单元规划实践为例[J]. 城市规划, 2017, 41(10): 114-118.
- [29] 杨晓春, 宋成, 毛其智. 从120计划事件看规划公众参与的制度创新[J]. 规划师, 2018, 34(9): 130-135.
- [30] 唐燕, 殷小勇, 刘思璐. 我国城市更新制度供给与动力再造[J]. 城市与区域规划研究, 2022, 14(1): 1-19.
- [31] 田莉, 陶然, 梁印龙. 城市更新困局下的实施模式转型: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 41-47.
- [32] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.

- [33] 黄军林. 产权激励: 面向城市空间资源再配置的空间治理创新[J]. 城市规划, 2019,43(12): 78-87.
- [34] 程慧, 赖亚妮. 深圳市存量发展背景下的城市更新决策机制研究: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 61-69.
- [35] 梁颖, 曾鹏. 北京存量工业用地更新的增值收益分配机制演进[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 69-73.

Références

- [1] 濮蕾, 汤虹, 赵玉, et al. Comparaison des mécanismes d'approvisionnement en terres à vocation d'utilité publique dans le cadre de la rénovation urbaine dans le Delta de la rivière des Perles [J]. *Planificateur*, 2023, 39(11): 131-137.
- [2] 李亚洲, 张信, 毕瑜菲, et al. Stratégies de configuration des équipements de services publics basées sur une correspondance précise entre "population et infrastructures" [J]. *Planificateur*, 2022, 38(6): 64-69.
- [3] 王若冰. Étude des institutions garantissant l'intérêt public dans le cadre de la rénovation urbaine en Chine [J]. *Planification urbaine*, 2022(9): 115-122.
- [4] 刘超. Normes de mesure et procédures établies pour l'intérêt public dans la rénovation urbaine [J]. *Problèmes urbains*, 2017(3): 73-79.
- [5] 岳隽. Recherche sur les outils de politique de rénovation urbaine équilibrant les intérêts publics et individuels : Étude de cas sur Shenzhen [J]. *Planification rurale et urbaine*, 2021(5): 34-42.
- [6] 梁印龙. Explication des mécanismes de captation et de dissipation de l'intérêt public dans la rénovation urbaine : Modèle d'optimisation de la rente basé sur la théorie du "domaine public" des droits de propriété [J]. *Planification urbaine*, 2023, 47(4): 86-92.
- [7] 谢浩俊. Étude pratique sur le système de contribution des terres dans la rénovation urbaine de Shenzhen [C]// *Développement durable et planification rationnelle : Actes de la conférence annuelle 2017 de l'Association chinoise de planification urbaine (02 Rénovation urbaine)*, 2017.
- [8] 王飞, 许玥, 于涛, et al. Étude spatiale des transferts de terres dans la rénovation urbaine de Shenzhen sous un angle fractal [M]// *Partage et qualité : Actes de la conférence annuelle 2018 de l'Association chinoise de planification urbaine (02 Rénovation urbaine)*, Éditions de l'industrie du bâtiment de Chine, 2018.
- [9] 邓红. Étude sur les taux de contribution des terres dans la rénovation urbaine industrielle sous l'angle des intérêts : Cas de la zone industrielle de Changcheng Road [C]// *Développement durable et planification rationnelle : Actes de la conférence annuelle 2017 de l'Association chinoise de planification urbaine (02 Rénovation urbaine)*, 2017.
- [10] 缪春胜, 水浩然, 张艳. Exploration des mécanismes externes de transfert des droits de développement dans la rénovation urbaine de Shenzhen [J]. *Planificateur*, 2023, 39(8): 95-101.
- [11] ANDREWS C, AICP, COOKE K, et al. Livre blanc sur l'IA dans la planification [R]. *Association américaine de planification*, 2022.
- [12] 于洋. Transformation des modèles de production de biens publics dans la planification urbaine en Chine [J]. *Planification urbaine*, 2016, 40(3): 15-24.
- [13] EECKE W V. Biens publics : un concept idéal – nouvelles tentatives d'une justification éthique de la théorie des biens méritoires [J]. *Journal of Socio-Economics*, 1999, 28(2): 139-156.
- [14] PREST A R, BUCHANAN J M. *Finance publique dans le processus démocratique : institutions fiscales et choix individuels* [J]. *The Economic Journal*, 1968.
- [15] MORRIS M. Zonage incitatif : répondre aux objectifs de conception urbaine et de logement abordable [R]. Washington DC : Rapport de l'Association américaine de planification - Service consultatif en planification, 2000.
- [16] RUBIN J I, SENECA J J. Bonus de densité, prélèvements et offre de logements abordables [J]. *Journal of Urban Economics*, 1991, 30(2): 208-223.
- [17] 赵冠宁, 司马晓, 黄卫东, et al. Amélioration du système de planification urbaine pour le stock urbain : l'expérience de Shenzhen [J]. *Revue de planification urbaine*, 2019(4): 87-94.
- [18] 司马晓. Exploration et pratique de la rénovation urbaine à Shenzhen [M]. *Éditions de l'industrie du bâtiment de Chine*, 2021.
- [19] 黄卫东, 杨瑞, 林辰芳. Évolution de la gouvernance et réponse institutionnelle dans la rénovation urbaine de Shenzhen : une perspective basée sur le "coût-bénéfice" [J]. *Architecture de l'époque*, 2021(4): 21-27.

- [20] 吴晓莉. Révision des normes de planification des infrastructures publiques en période de transition économique : Étude de cas sur Shenzhen [J]. *Planificateur*, 2005(9): 69-72.
- [21] 林辰芳, 杜雁, 岳隽, et al. Étude des mécanismes de coopération collaborative multi-acteurs dans la rénovation urbaine : Étude de cas sur Shenzhen [J]. *Revue de planification urbaine*, 2019(6): 56-62.
- [22] 李云, 罗佳, 陈嫣嫣, et al. Étude des caractéristiques temporelles et spatiales de l'évolution de la densité urbaine de Shenzhen et des facteurs influents [J]. *Planificateur*, 2022, 38(5): 68-75.
- [23] 栾晓帆, 陶然. Aller au-delà du "dilemme des biens communs" : Conception des mécanismes et réponses de planification dans la rénovation urbaine [J]. *Planification urbaine*, 2019, 43(10): 37-42.
- [24] 刘昕. Rôle et action du gouvernement dans la rénovation urbaine de Shenzhen : de la répartition des bénéfices au partage des responsabilités [J]. *Planification urbaine internationale*, 2011, 26(1): 41-45.
- [25] 林强. Aménagement institutionnel et réflexion politique dans la rénovation urbaine : Étude de cas sur Shenzhen [J]. *Planification urbaine*, 2017, 41(11): 52-55, 71.
- [26] 赖亚妮, 吕亚洁, 秦兰. Analyse des effets de mise en œuvre et des modèles spatiaux des activités de rénovation urbaine à Shenzhen (2010-2016) [J]. *Revue de planification urbaine*, 2018(3): 86-95.
- [27] 苏海威, 胡章, 李荣. Comparaison des modèles et des dilemmes dans la rénovation urbaine par démolition et reconstruction [J]. *Planificateur*, 2018, 34(6): 123-128.
- [28] 伍炜, 蔡天抒. Mise en œuvre des récompenses pour les espaces publics ouverts dans la rénovation urbaine : Cas de l'immeuble alimentaire de Nanhou Street, Shenzhen [J]. *Planification urbaine*, 2017, 41(10): 114-118.
- [29] 杨晓春, 宋成, 毛其智. Innovation institutionnelle dans la participation publique à la planification : Étude de cas sur le "projet 120" [J]. *Planificateur*, 2018, 34(9): 130-135.
- [30] 唐燕, 殷小勇, 刘思璐. Offre institutionnelle et refonte des dynamiques dans la rénovation urbaine en Chine [J]. *Recherche en planification urbaine et régionale*, 2022, 14(1): 1-19.
- [31] 田莉, 陶然, 梁印龙. Transformation des modèles de mise en œuvre dans la rénovation urbaine en situation de crise : Perspective de la gouvernance spatiale [J]. *Revue de planification urbaine*, 2020(3): 41-47.
- [32] 邹兵. Transition de la planification incrémentielle à la planification pour le stock urbain : Analyse théorique et réponses pratiques [J]. *Revue de planification urbaine*, 2015(5): 12-19.
- [33] 黄军林. Incitation à la propriété : Innovation dans la gouvernance spatiale pour la redistribution des ressources spatiales urbaines [J]. *Planification urbaine*, 2019, 43(12): 78-87.
- [34] 程慧, 赖亚妮. Étude sur les mécanismes décisionnels dans la rénovation urbaine de Shenzhen dans un contexte de développement pour le stock urbain : Perspective de la gouvernance spatiale [J]. *Revue de planification urbaine*, 2021(6): 61-69.
- [35] 梁颖, 曾鹏. Évolution des mécanismes de répartition des bénéfices dans la mise à jour des terres industrielles à Pékin [J]. *Revue de planification urbaine*, 2023(1): 69-73.