



Élaborer son premier système de monitoring de la planification territoriale

Les **pièges à éviter** et
les **pistes pour les déjouer**



Réseau national
d'**OBSERVATOIRES**

Aménagement et développement
durables des territoires

UQ UNIVERSITÉ
DU QUÉBEC



Élaborer son premier système de monitoring de la planification territoriale

Contributions

Recherche et rédaction : Julie Ruiz (ORC); Hugo Asselin (OAT); Nicolas Devaux (OTTER); Mario Gauthier (ODO); Karine Lacasse (ORC); Adelaïde Levavasseur (ODO); Arnaud Lombard-Dionne (OTERAUD); Sabrina Tremblay (OTERAUD)

Relecture externe : Jean-Philippe Côté (MAMH); Martin Lapointe (AARQ); Vanessa Vachon (MAMH)

Coordination : Marie-José Fortin (UQ)

Conception graphique : Claudie Méthot (UQ)

Pour citer ce document ou un extrait :

Ruiz, Julie, Hugo Asselin, Nicolas Devaux, Mario Gauthier, Karine Lacasse, Adelaïde Levavasseur, Arnaud Lombard-Dionne et Sabrina Tremblay (2025). *Élaborer son premier système de monitoring de la planification territoriale : les pièges à éviter et les pistes pour les déjouer*. Réseau national d'observatoires de l'aménagement et du développement durables des territoires. 6 p.



Élaborer son premier système de monitoring de la planification territoriale : les pièges à éviter et les pistes pour les déjouer est sous licence Creative Commons Attribution 4.0 International. Pour afficher une copie de cette licence, <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Dépôt légal, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2025
ISBN 978-2-9824171-1-3

L'aménagement du territoire au Québec intègre dorénavant un système de monitoring des objectifs de planification au sein des schémas d'aménagement et de développement (SAD) produits par les MRC. Ailleurs dans le monde, plusieurs pays ont intégré le monitoring aux activités de planification à l'échelle régionale. À l'heure où les MRC du Québec élaborent leur premier système de monitoring, que retenir de ces expériences internationales ?

De l'analyse d'expériences concrètes de monitoring d'autorités planificatrices régionales, nous avons tiré 13 pièges à éviter et des pistes pour les déjouer à garder à l'esprit lors de l'élaboration d'un système de monitoring de la planification territoriale.



1

Inclure un trop grand nombre d'indicateurs

Les systèmes de monitoring qui incluent trop d'indicateurs seront jugés comme des exercices trop techniques et complexes. Difficilement appropriables, notamment par les personnes élues, ils risquent d'être mis de côté lors de l'évaluation et de ne pas jouer leur rôle d'aide à la décision.

✓ Une trentaine d'indicateurs semble un nombre gérable et appropriable d'après les expériences analysées, à condition qu'ils soient regroupés en thèmes au moment de leur présentation aux parties prenantes (p. ex. environnement, transport et mobilité, risques et nuisances, etc.). Dans tous les cas, le nombre d'indicateurs devra être gérable et appropriable par l'autorité planificatrice et les parties prenantes.

✓ L'équipe de professionnels et professionnelles de l'aménagement pourrait, de son côté, décider de suivre plus d'indicateurs en interne pour appuyer ses analyses (ex. : indicateurs de contexte ou d'impact) sans qu'ils soient intégrés dans le SAD. Il importe alors de garder à l'esprit qu'il est facile de se noyer dans les données.

2

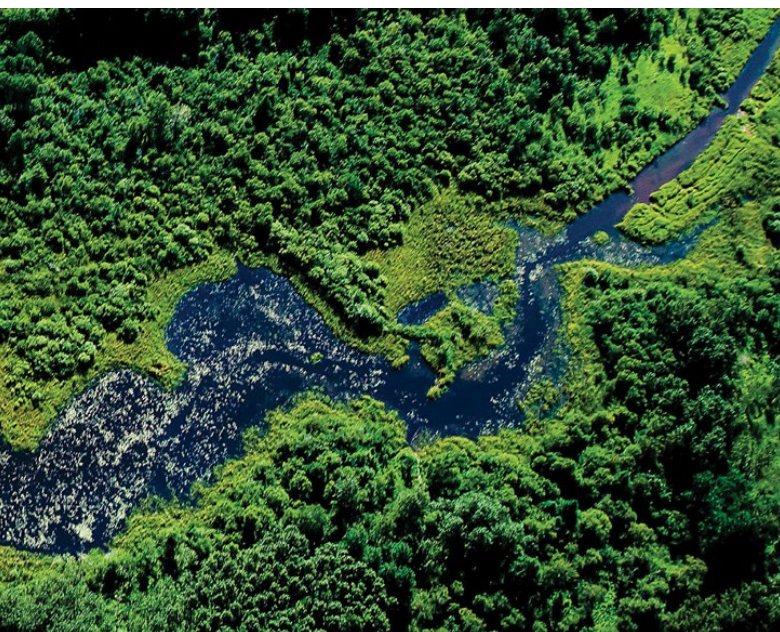
Penser « indicateurs » plutôt que « système de monitoring »

Se concentrer trop tôt sur la sélection des indicateurs, sans les relier aux objectifs de la planification territoriale ou sans avoir identifié les données les plus représentatives des réalités du territoire, expose au risque de produire une liste trop longue d'indicateurs qui ne mesurent pas réellement l'atteinte des objectifs. Un indicateur n'a de sens que s'il est cohérent avec les objectifs de la planification, ancré dans les réalités du territoire et soutenu par des données pertinentes.

✓ Définir dès le départ comment le processus d'élaboration du système de monitoring s'articulera avec celui de la révision du SAD. Autrement dit, planifier les actions à entreprendre pour développer le système de monitoring à chaque étape du processus de révision.

✓ Penser monitoring dès l'étape des portraits et des diagnostics territoriaux pour identifier quelles données sont parlantes, disponibles et accessibles pour les enjeux les plus importants.

✓ Après les objectifs viennent les indicateurs : les objectifs sont politiques et les indicateurs sont contraints par les données existantes. Parfois, il est possible de reformuler un objectif sans en changer la finalité politique pour pouvoir y accoler un(des) indicateur(s). Quand un objectif ne peut être associé à un indicateur direct, un indicateur indirect est une possibilité. Quand un indicateur indirect n'est pas disponible, cet objectif ne pourra pas être intégré au système de monitoring; cela n'enlève rien à sa pertinence politique.



3

Définir les objectifs de la planification territoriale sans penser au monitoring

Rédiger les objectifs de la planification territoriale sans penser qu'ils devront être liés à des indicateurs et des cibles rend l'élaboration du système de monitoring complexe et longue, avec le risque que le système manque de cohérence et ne soit pas approprié par les parties prenantes.

- ✓ Structurer et hiérarchiser les objectifs de planification (p. ex. stratégique, tactique, opérationnel) aide à choisir les indicateurs et les cibles à intégrer au système de monitoring. L'effort de monitoring pourra être proportionnel à l'importance de chaque objectif dans les priorités du territoire.

4

Se lancer sans penser aux parties prenantes

Les systèmes de monitoring élaborés sans l'implication des personnes élues, des organisations appelées à participer à la mise en œuvre de la planification, ou des citoyennes et citoyens mènent à des incompréhensions sur leurs technicités et leurs finalités, et ultimement, à un manque d'appropriation par les parties prenantes.

- ✓ Identifier et impliquer les parties prenantes tout au long du processus d'élaboration du système de monitoring.

5

Ne vouloir répondre qu'aux seules attentes gouvernementales

Se limiter aux indicateurs obligatoires des OGAT dans la définition d'un système de monitoring présente peu d'intérêt pour les personnes élues et les autres parties prenantes. Dans de tels cas, les bilans régionaux ne renseigneront pas sur les spécificités territoriales, ce qui limitera aussi la capacité du territoire à partager ses réalités avec les citoyennes et citoyens ainsi qu'avec les autorités gouvernementales.

- ✓ Profiter de la marge de manœuvre qu'offrent les indicateurs facultatifs du système de monitoring pour adapter celui-ci à la réalité du territoire.

6

Ne pas mettre la qualité des milieux de vie à l'avant-plan

Aménager un territoire, c'est contribuer à la création de milieux de vie de qualité. Les systèmes de monitoring qui ne tiennent pas compte de la création ou du maintien des milieux de vie de qualité seront remis en question par les élu(e)s et les citoyens.

- ✓ Des suivis de la qualité des milieux de vie peuvent être mis en place (p. ex. observatoire des paysages en France, *Place Standard Tool* en Écosse). Plus complexes à mettre en œuvre, ils n'en demeurent pas moins pertinents pour l'aménagement et le développement du territoire.

7

Se lancer sans réfléchir à quoi cela sert

Un système de monitoring peut avoir plusieurs buts et retombées attendues. Au-delà de déterminer l'atteinte des objectifs de planification et de mettre à l'épreuve les stratégies d'aménagement, il peut valoriser l'action municipale en aménagement, renforcer la confiance du public et des partenaires, aider les décideuses et décideurs à comprendre la complexité des réalités territoriales, favoriser un apprentissage continu avec les acteurs du territoire, etc. Sans penser en amont à ces buts, il est possible de passer à côté des effets ultimes recherchés.

- ✓ **Définir dès le départ les buts prioritaires poursuivis par le monitoring** : préciser les buts prioritaires recherchés par l'autorité planificatrice facilite les choix à faire pour concevoir le système, en particulier lors d'une première élaboration.

8

Sous-estimer l'importance de planifier les étapes du suivi et de l'évaluation

Les systèmes de monitoring pour lesquels n'ont pas été pensées en amont les ressources et modalités pour le suivi (p. ex. responsables, échéanciers, temps, budget, utilisation d'un tableau de bord, implication des personnes élues et des autres parties prenantes, etc.), et les questions qui guideront l'évaluation ont été vues comme manquant de finalité.

- ✓ **Rendre lisibles les principales composantes du système de monitoring** (p. ex. les liens logiques entre les actions, le document complémentaire et les objectifs-indicateurs-cibles ; les questions qui guideront l'évaluation) **et les inscrire dans le SAD**, par exemple avec une section séparée dédiée au monitoring à la suite du plan d'action.
- ✓ **Penser aux ressources et modalités pour le suivi.**



9

Omettre d'ajuster le document de planification quand les cibles arrivent à échéance

Le monitoring est un outil de gestion adaptative. Le suivi des indicateurs alimente la discussion lors de l'évaluation et soutient la prise de décision. À la suite de cette évaluation, il devient possible d'ajuster les actions, les cibles, les indicateurs, etc. Une cible, atteinte ou non à l'échéance prévue, appelle à une mise à jour du document de planification. Par exemple, une cible de croissance atteinte peut être transformée en cible de maintien, ou encore rendue plus ambitieuse. Ainsi, le monitoring permet d'adapter le document de planification pour qu'il réponde à l'évolution des enjeux d'aménagement du territoire.

- ✓ **Prévoir en amont la phase d'évaluation** (p. ex. avec qui ? Quelles questions guideront l'évaluation ? Comment ?) **et présenter le SAD comme un document évolutif.**

10

Avoir trop d'attentes à l'égard du premier rapport de monitoring

Après un premier cycle de 4 ans, il est probable que les exigences du schéma d'aménagement et de développement ne soient pas encore entièrement intégrées dans les plans d'urbanisme. Le premier bilan régional montrera essentiellement l'évolution du territoire, mais il ne permettra pas de prendre la pleine mesure de l'atteinte des objectifs.

- ✓ **Identifier et communiquer les limites du premier bilan régional** : rappeler aux personnes élues et autres parties prenantes que le premier bilan régional va essentiellement mesurer l'évolution du territoire et certains éléments de mise en œuvre contenus dans le plan d'action.

11

Omettre de partager les résultats du monitoring aux parties prenantes

Le monitoring peut constituer une occasion d'apprentissage collectif quant aux enjeux d'aménagement du territoire, à condition que ses résultats soient partagés régulièrement sous des formes adaptées aux publics visés.

- ✓ **Penser qualité et forme du bilan régional** et, le cas échéant, à des tableaux de bord intermédiaires.
- ✓ **Penser aux mécanismes d'information et de participation publiques et aux moyens de diffusion des résultats du monitoring.**

12

Évaluer la performance administrative ou les moyens de mise en œuvre plutôt que les effets de la planification

Les systèmes de monitoring axés sur la performance administrative (p. ex. temps de délivrance des permis de construction, nombre de planifications datant de moins de 5 ans) font l'objet de critiques, car ils mesurent les processus plutôt que les résultats et retombées de la planification, comme la qualité des milieux de vie. De même, les systèmes de monitoring se concentrant sur des indicateurs de ressources (p. ex. nombre de professionnelles et professionnels dédiés à la mise en œuvre du plan d'action) empêchent la compréhension des effets de la planification sur le territoire.

- ✓ **Au Québec, le monitoring vise le suivi des objectifs de la planification, ce qui devrait limiter ce piège.** Il invite à mobiliser avant tout des indicateurs de résultats de la planification territoriale.

13

Omettre de documenter les méthodes derrière les indicateurs et les cibles

Des indicateurs et des cibles mal documentés ou peu explicites risquent de se perdre lors des changements politiques ou administratifs. En l'absence de traces écrites (p. ex. justifications des indicateurs et des cibles retenus, sources de données, méthodologie de calcul, outils numériques utilisés, limites des données brutes et des indicateurs), les nouvelles équipes peuvent difficilement comprendre, maintenir ou actualiser le système de monitoring en place.

✓ **Documenter et archiver** les justifications des indicateurs et des cibles retenus, la méthodologie de calcul, les sources de données, etc. Cette traçabilité garantit la continuité et la transférabilité des composantes du système de monitoring malgré les changements de personnes élues ou de personnel.



Photo : Julie Ruiz

Pour aller plus loin, quelques ressources complémentaires :

Pour une présentation synthèse des cas d'autres juridictions qui ont été examinés et à partir desquels les pièges ont été identifiés

Pour une présentation plus détaillée des cas (voir chapitre 2)

Pour une définition des principaux termes du monitoring

**Élaborer son
premier système
de monitoring de
la planification
territoriale**

Avec la participation financière de :

Québec 