Élaboration d'un système de monitorage territorial

Pistes de réflexion pour bien débuter la démarche

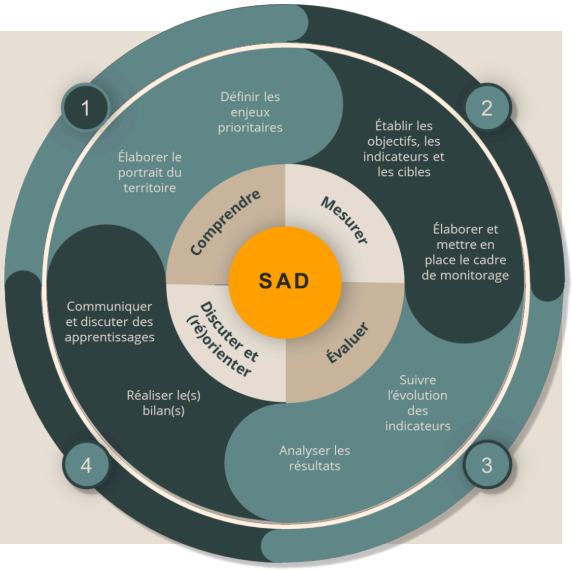
À la suite de l'entrée en vigueur des nouvelles orientations gouvernementales en aménagement du territoire (OGAT)le 1er décembre 2024, les MRC du Québec sont désormais tenues de mettre en place un système de monitorage pour assurer le suivi de leur schéma d'aménagement et de développement (SAD).

Bien que les systèmes de monitorage territoriaux existent dans différentes juridictions ailleurs au Canada et à travers le monde, leur mise en oeuvre systématique à l'échelle des MRC constitue une première au Québec. Jusqu'à présent, seules les communautés métropolitaines avaient la responsabilité de monitorer l'atteinte des objectifs de leur plan métropolitain d'aménagement et de développement (PMAD).

Le présent document propose, exemples à l'appui, un approfondissement des réflexions et considérations utiles à la mise en place d'un système de monitorage territorial.

QU'EST-CE QU'UN SYSTÈME DE MONITORAGE[1] ?

Il s'agit d'un suivi qui vise à **mesurer** et à **évaluer**, à l'aide d'**indicateurs** (données), l'atteinte des **objectifs** de planification de l'aménagement du territoire par rapport aux **cibles** fixées, et ce, selon une fréquence déterminée. Le monitorage s'inscrit dans un processus plus large et itératif et vise à **comprendre** les phénomènes territoriaux et à **(ré)orienter** les interventions d'aménagement.



Le système aussi important que le monitorage

«Afin que les indicateurs puissent véritablement aider les décideurs, il semble nécessaire de passer d'un ensemble d'indicateurs, à un véritable système d'indicateurs»[2]. Ce n'est qu'en étant structuré comme un véritable système que le monitorage devient un outil de gouvernance à part entière, capable d'éclairer la décision, au-delà de ses fonctions de suivi et de reddition de comptes. Pour assurer cet arrimage entre la sphère technique et politique, **il est essentiel de définir clairement les composantes du système de monitorage, en précisant ses mécanismes, ses échéanciers ainsi que les personnes responsables de son bon fonctionnement.** De plus, un système détaillé, clair et bien ficelé permettra au monitorage de conserver sa pertinence à travers les inévitables changements politiques et administratifs.

Aucun indicateur n’est parfait

Chaque système de monitorage territorial est unique, car les indicateurs qui le composent doivent ;

- refléter adéquatement les phénomènes qu'ils mesurent ;
- s'arrimer aux objectifs poursuivis ;
- respecter les capacités organisationnelles ;
- rester compréhensibles pour l'ensemble des acteurs.

Des indicateurs complexes peuvent offrir une analyse exhaustive, mais ils exigent souvent des ressources importantes, ce qui peut alourdir le processus et nuire à son efficacité.

À l’inverse, des indicateurs simplistes ou mal adaptés affaiblissent la pertinence du monitorage et peuvent le rendre rapidement obsolète.

Chaque indicateur a ses forces et ses limites. Un bon indicateur est avant toute chose utile et utilisé. Il s’intègre de façon complémentaire et cohérente aux autres indicateurs du système de monitorage, contribuant à son efficacité et à sa pertinence.

EXEMPLE - LE TAUX D’INNOCUPATION

Le taux d’inoccupation des logements, calculé chaque année par la SCHL*, est un indicateur largement utilisé pour mesurer la crise du logement au Canada. Il fournit une indication simple et efficace de la disponibilité théorique des logements locatifs sur un territoire, et permet d’évaluer si le marché locatif y est à l’équilibre, généralement fixé au seuil de 3 %.

Cet indicateur présente toutefois plusieurs limites. Il renseigne sur la quantité de logements vacants, mais non sur leur adéquation aux besoins réels de la population. Les logements vacants peuvent être inabordables, trop petits ou mal situés. De plus, comme il est calculé annuellement, il peut masquer d’importantes variations saisonnières dans la disponibilité des logements, comme celles liées aux touristes, aux étudiant.es ou aux travailleur.se.s temporaires.

Enfin, la SCHL ne calcule ce taux que pour les collectivités de plus de 10 000 habitants, ce qui limite grandement sa pertinence pour les MRC composées de petites municipalités.

*Société canadienne d’habitation et de logement

Les indicateurs, des outils de mesure subjectifs

Le choix des indicateurs comporte une part de subjectivité. Le simple fait de mesurer un phénomène repose sur un choix de valeurs, car « nous mesurons ce qui nous intéresse [...], et nous nous intéressons à ce que nous mesurons»[3]. Assumer cette part de subjectivité permet aux parties prenantes de comprendre qu'un système de monitorage, à l'image de la planification territoriale, résulte de choix politiques fondés sur une construction collective, évolutive et itérative. **Il est important d'expliquer les choix qui sous-tendent le système de monitorage, d'en reconnaitre reconnaitre les limites et les biais, car aucun indicateur ne peut mesurer parfaitement un territoire dans toute sa complexité.**

EXEMPLE - LES INDICATEURS DE DENSITÉ [4]

Les indicateurs de densité, fréquemment mobilisés pour évaluer la compacité urbaine, illustrent bien la part de subjectivité et le caractère parfois arbitraire des choix qui les sous-tendent.

Le choix du numérateur (ex. logements, habitants) oriente l'interprétation : deux secteurs peuvent présenter une densité de logements similaire, mais des densités de population différentes si la taille des ménages varie.

Même constat pour le choix du dénominateur. La définition de la superficie analysée influence fortement le résultat. Inclure des espaces non bâtis, comme des parcs, abaisse la densité apparente, tandis qu'un découpage restreint à un secteur très urbanisé l'exagère. Ces arbitrages méthodologiques ne sont pas neutres ; ils doivent être justifiés en cohérence avec l'objectif poursuivi.

Monitorer pour informer

L'utilité d'un système de monitorage dépend de sa capacité à favoriser des échanges constructifs et à appuyer la prise de décision. Le schéma d'aménagement et de développement étant issu d'une concertation territoriale, il est souhaitable que l'exercise de monitorage permette aux citoyen·nes et aux élu·es de développer un language commun et de s'approprier les enjeux qu'il contient.

Afin d'enrichir cet apprentissage collectif, **les résultats du monitorage devraient être présentés ponctuellement sous des formes vulgarisées et adaptées aux différents publics** (rapport de monitorage, tableau de bord, assemblée, sommaire, communiqué, publication sur les médias sociaux, etc.).

L’engagement, la clé du succès

Le monitorage territorial est un outil de gouvernance et d’aide à la décision. Comme tout outil, il n’a d’utilité que s’il est utilisé. Il a été constaté que des indicateurs abstraits et des unités de mesure difficiles à saisir minent l’engagement du milieu, faisant du monitorage un exercice technique déconnecté des processus décisionnels [5]. Pour être mobilisateur, **un système de monitorage doit être développé en concertation avec le milieu, rester clair, accessible et se rattacher de façon tangible aux préoccupations des citoyen·nes et aux responsabilités des élu·es.**

EXEMPLE - L’EXPÉRIENCE ÉCOSSAISE DU *PLANNING PERFORMANCE FRAMEWORK* [6]

À l’image du chantier amorcé récemment au Québec, l’Écosse a entrepris en 2012 une modernisation en profondeur de son approche d’aménagement du territoire.

Avant cette réforme, le suivi de l’aménagement reposait sur des indicateurs quantitatifs liés à l'efficacité des processus et des organisations (ex. : délais de traitement des demandes de permis). Cette approche était jugée insuffisante pour évaluer la qualité réelle des décisions. Le suivi était perçu comme un exercice bureaucratique et performatif, déconnecté des progrès réalisés sur le terrain, et limitant l’amélioration des pratiques à l’échelle locale.

En réponse à ces critiques, la réforme de 2012 a mis de l’avant une vision plus horizontale et collaborative de la planification, incorporant des indicateurs mesurant la qualité de vie des collectivités.

Dans cette optique, les bilans annuels intègrent dorénavant des outils de communication stratégique. Ils adoptent un style rédactionnel narratif, enrichi d’études de cas illustrant les bonnes pratiques et les progrès accomplis. L’exercice ne vise plus uniquement à répondre aux attentes gouvernementales, mais à soutenir une compréhension collective et partagée des enjeux d’aménagement locaux.

Vérifier la temporalité et les sources des données

Sans données à jour, un système de monitorage devient rapidement inutile. Or, beaucoup d'indicateurs dépendent de données externes, qui ne sont pas produites par la MRC. **Il est donc judicieux de vérifier en amont à quelle fréquence ces données sont mises à jour afin de s'assurer qu'elles seront disponibles au moment opportun, notamment aux fins des bilans.** Du côté des données internes, il ne faut pas sous-estimer le temps nécessaire pour les récolter, les analyser et les mobiliser. Des sources et des temporalités variées permet d'optimiser l'actualité données mobilisées, et donc, la pertinence des constats qui en découlent.

EXEMPLE - PROFIL DE RECENSEMENT

Les données issues du *Profil du recensement* représentent une mine d'or d'information. Cependant, comme le recensement n'a lieu qu'au cinq ans, sans compter les délais de traitement et de diffusion des données, la mise à jour des informations ne coïncide pas avec les échéances des bilans régionaux, exigés tous les quatre ans. Un système de monitorage reposant uniquement sur de longue temporalité risque de refléter un état décalé de la situation.

Le bon indicateur d'abord, la bonne cible après

Dans un système de monitorage, la qualité des indicateurs prime sur le choix des cibles. **Un indicateur pertinent permet de suivre l'évolution d'un phénomène, même si la cible fixée est trop ambitieuse ou trop modeste.** Il fournit des repères utiles pour comprendre la tendance et ajuster les actions. Une bonne cible fondée sur un mauvais indicateur peut cependant donner une fausse impression d'avancement et nuire à l'atteinte de l'objectif. Dans tout les cas, les cibles doivent demeurer réalistes afin d'être mobilisatrices : si elles sont inatteignables, elles risquent de décourager; si elles sont trop faciles à atteindre, elles peuvent freiner le progrès.

EXEMPLE - CONSERVATION DES MILIEUX NATURELS

Une MRC souhaite renforcer la conservation des milieux naturels sur son territoire. Se baser uniquement sur un indicateur de mise en oeuvre, tel que **le nombre de nouveaux projets de conservation,** avec une cible réaliste de **2 nouveaux projets par année** renseigne sur l'effort engagé, mais pas sur l'impact réel. Un projet peut ne pas se concrétiser, ou n'avoir qu'un effet limité sur la superficie réellement protégée.

Il pourrait être pertinent de suivre un indicateur de résultat, tel que **la proportion du territoire bénéficiant d'une mesure de conservation légale,** en visant une cible claire, mais possiblement ambitieuse, comme **30 % du territoire protégé d'ici 2030.**

La qualité et non la quantité

L'équilibre des différentes dimensions du système de monitorage devrait être proportionnel aux priorités présentées dans le SAD. Plutôt que d'attribuer systématiquement un nombre égal d'indicateurs par orientation ou par objectif, il est préférable d'adopter une approche stratégique et d'y aller par priorité d'enjeux. **Certains enjeux, en raison de leur complexité ou leur importance, peuvent nécessiter plusieurs indicateurs pour en assurer un suivi adéquat, tandis que d'autres, plus simples, peuvent être couvert par des indicateurs transversaux et se passer d'indicateur dédié.**

Il n'existe pas de norme universelle sur le nombre optimal d'indicateurs, mais l'expérience montre qu'un système de monitorage comprenant plus d'une trentaine d'indicateurs devient de plus en plus difficile à gérer et à interpréter. Il est donc important de résister à la tentation d'inclure un indicateur simplement parce qu'il est disponible. Une trop grande quantité d'indicateurs dilue l'attention, alourdit le processus ce qui nuit à la capacité de réorienter l'action. **Le but n'est donc pas tant de tout mesurer que de mesurer ce qui compte réellement.**

Les indicateurs transversaux, une pierre deux coups

Pour éviter de surcharger le système de monitorage tout en renforçant la cohérence globale de la planification territoriale de la MRC, lorsque possible, **prioriser des indicateurs transversaux, qui mesurent simultanément plusieurs objectifs, ou qui sont déjà mobilisés dans d'autres documents de planification** (ex. Plan climat, PRMHH, PDZA, OVT). Cette mutualisation permettra de faciliter le travail de monitorage et de concentrer les efforts de monitorage au sein de la MRC.

EXEMPLE - INDICATEUR TRANSVERSAL : SAD, PRMHH ET PLAN CLIMAT

Un objectif d'écoulant de l'OGAT 2* peut s'aligner avec un objectif du PRMHH visant à réduire les sources de pollution anthropique. **Le nombre d'installations septiques non conformes**, serait potentiellement un indicateur transversal qui permettrait de concentrer les efforts de suivi en mesurant simultanément l'atteinte de ces deux objectifs.

Cet indicateur pourrait aussi être mobilisé pour mesurer un objectif d'adaptation spécifique dans le cadre d'un plan climat. En effet, les installations septiques peuvent être vulnérables à certains aléas climatiques (inondations, fortes pluies, élévation de la nappe phréatique). Leur non-conformité pourrait dès lors accroître la contamination des sources d'eau potable.

*OGAT 2 - Assurer la conservation des écosystèmes et favoriser une gestion durable et intégrée des ressources en eau.

Anticiper les ajustements et l'évolution du système

Le monitorage est, par définition, un exercice itératif. Il vise à mesurer un phénomène, à en suivre l'évolution dans le temps et à évaluer si cette trajectoire est souhaitable. Si ce n'est pas le cas, des ajustements ou des actions correctrices doivent être envisagés. Avec les itérations, les phénomènes changent, les priorités évoluent, et certains indicateurs perdent en pertinence. **Il est donc nécessaire d'évaluer périodiquement l'efficacité du système de monitorage, par exemple lors des bilans régionaux, et d'apporter les ajustements requis afin de maintenir sa cohérence à travers les cycles de monitorage.**

EXEMPLE - OREGON METRO : REGIONAL MOBILITY POLICY UPDATE [7]

Dans le cadre de la révision de sa politique de mobilité, la région métropolitaine de Portland a engagé une réflexion approfondie sur les indicateurs utilisés pour évaluer la performance de sa planification des transports.

Historiquement, l'indicateur central était le ratio volume /capacité (V/C ratio), qui mesure le volume du trafic par rapport à la capacité maximale des infrastructures routières. Bien que pertinent pour identifier les points de congestion, cet indicateur favorisait une approche centrée sur la fluidité automobile, suggérant souvent la réponse contre-productive d'agrandir les infrastructures routières au détriment des autres usagers de la route.

Pour répondre à cette limite, Portland Metro a mené une étude comparative d'indicateurs alternatifs, intégrant notamment des dimensions plus larges de la mobilité (accessibilité, efficience, sécurité, confort, etc.), comme le kilométrage parcouru en véhicule par habitant ou encore la vitesse moyenne de déplacement.

Outre l'identification d'indicateurs complémentaires, l'étude a souligné l'importance d'intégrer des mécanismes assurant une plus grande flexibilité au nouveau système de monitorage afin d'assurer son adaptabilité face à l'évolution de la mobilité. Parmi ces mécanismes figurent :

- La possibilité de **réviser ou de remplacer des indicateurs** lorsque leur pertinence diminue ou que les objectifs évoluent ;
- La mise en place de **revues périodiques pour vérifier la cohérence entre les indicateurs, les cibles et les orientations** ;
- La **capacité d'intégrer rapidement de nouvelles sources de données**, plus précises ou en temps réel.

Références et bibliographie

1. Ce document traite du monitorage en s'appuyant sur le processus en quatre fonctions (comprendre, mesurer, évaluer, discuter et (ré)orienter) proposé par Bibeault et adapté à l'aménagement du territoire par Charron et all. Jean-François BIBEAULT, *Les indicateurs environnementaux : Fonctions, organisation, utilité et limites*, Montréal, Environnement Canada – Région du Québec, Conservation de l'environnement, Centre Saint-Laurent, Rapport scientifique et technique ST-216, 2000, 76 p. ; Mathieu CHARRON, Guy CHIASSON, Mario GAUTHIER et al., *Proposition d'un modèle de monitorage pour le schéma d'aménagement et de développement révisé (SADR) de la Ville de Gatineau, Gatineau*, Observatoire du développement de l'Outaouais (ODO), Université du Québec en Outaouais (UQO), 2018.

2. Florent JOERIN et Pierre RONDIER, *Les indicateurs et la décision territoriale : Pourquoi? Quand? Comment?* , dans *Les indicateurs socio-territoriaux*, sous la dir. de Gérard SÉNÉCAL, Québec, Presses de l'Université Laval, 2007, p. 11.

3. Donella MEADOWS, *Indicators and Information Systems for Sustainable Development*, Hartland (VT), The Sustainability Institute, 1998, en ligne : https://donellameadows.org/wp-content/userfiles/IndicatorsInformation.pdf, p. 8.

4. Mathieu CHARRON, Guy CHIASSON, Mario GAUTHIER et al., *Proposition d'un modèle de monitorage …*

5. FÉDÉRATION NATIONALE DES SCOT ET FÉDÉRATION NATIONALE NATIONALE DES AGENCES D'URBANISME, *Les bonnes questions pour une évaluation qualitative des SCoT*, Paris, FNAU, 2016, 20 p.

6. HEADS OF PLANNING SCOTLAND, *Planning Performance Framework ; Annual Report Guidance Notes*, 2023, 31 p., https://www.improvementservice.org.uk/products/planning-performance-framework

7. OREGON METRO, *System Planning and Plan Amendment Case Study Analysis*, 2022, 73 p., https://www.oregonmetro.gov/sites/default/files/2022/03/17/Case%20Study%20Findings%20Summary%2002%2008%202022_0.pdf

Pour consulter la bibliographie détaillée des travaux de l'OTERAUD, rendez-vous sur notre site web.

oteraud
Observatoire des territoires
Aménagement, urbanisme et développement

L'observatoire OTERAUD est un lieu de transfert de connaissances destiné aux acteurs de l'aménagement et du développement du territoire. Il soutient notamment les MRC de la Capitale-Nationale, de la Côte-Nord et du Saguenay-Lac-Saint-Jean dans le monitorage de leur territoire. Membre du Réseau national d'observatoires, l'OTERAUD est appuyé par le Ministère des affaires municipales et de l'habitation et l'Université du Québec à Chicoutimi.

Pour plus d'informations, rendez vous au **www.uqac.ca/oteraud**
ou contactez nous au **observatoire_territoires@uqac.ca**

Avec la participation financière de :

Québec

Réseau national d'OBSERVATOIRES

UQAC