

# POURQUOI MONITORER LA PLANIFICATION TERRITORIALE ?

Les buts d'un système de monitoring

o<sup>↑</sup>eraud

Juin 2026

## Pourquoi s'intéresser aux buts de son système de monitoring ?

Le monitoring devient un outil stratégique lorsque les buts de l'exercice sont définis en fonction des priorités, de la réalité organisationnelle et des dynamiques propres au territoire. Clarifier ses buts permet de dépasser une logique de conformité pour faire du monitoring un réel levier au service de la planification.

Ce document propose des pistes de réflexion issues de sources officielles, d'exemples concrets provenant de MRC et de connaissances théoriques. Il vise à explorer différents buts qui peuvent être poursuivis à travers un système de monitoring et à orienter la réflexion des MRC vers ceux qui s'alignent le mieux avec leurs priorités et leur réalité.

### Définition

En planification du territoire, les buts du monitoring peuvent être résumés par « ce que les autorités planificatrices souhaitent que le système de monitoring apporte à la prise de décision, à leur organisation et à leur territoire » ([Ruiz et coll., 2025](#), p. 9).

Il est pertinent de statuer sur les buts du système dès le début du processus, c'est-à-dire à la suite de la production d'un portrait territorial et d'un diagnostic (étape 1, comprendre). Comprendre ce qu'on veut monitorer et pourquoi permet d'orienter les décisions ainsi que les choix opérés aux étapes suivantes.



## Le monitoring, un « nouvel » outil stratégique intégré à la planification territoriale

Dans son plan de mise en œuvre de la Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire (PNAAT), le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) a annoncé le déploiement de systèmes de monitoring à l'échelle nationale, métropolitaine et régionale afin « d'évaluer les effets réels de la planification et des interventions et [de] soutenir une prise de décision éclairée » (MAMH, 2023, p. 16). Cet engagement s'inscrit dans une continuité. Des mécanismes d'évaluation et de suivi figuraient déjà dans les exigences des premiers Plans métropolitains d'aménagement et de développement (PMAD). La nouveauté introduite réside donc principalement dans l'ampleur et la systématisation du monitoring, qui mobilise désormais le MAMH, les communautés métropolitaines et les MRC, et implique la production, tous les quatre ans, d'un bilan de leur planification respective.

Dans ce contexte, les MRC sont appelées à considérer cette nouvelle exigence comme une opportunité de réfléchir à l'utilité du monitoring et de préciser la manière dont il s'intégrera à leur schéma d'aménagement. Il s'agit d'un exercice d'appropriation qui vise à créer un arrimage concret entre les intentions gouvernementales, les besoins et les réalités politiques et organisationnelles propres à chaque territoire.

Identifier des buts à son système de monitoring permet à la MRC de:



Faire du système de monitoring un outil stratégique qui répond à des besoins réels et ne se limite pas uniquement à un exercice de conformité.



Créer une compréhension commune sur l'utilité du monitoring et favoriser la mobilisation des parties prenantes.



Orienter les choix méthodologiques, l'élaboration et la définition des modalités du système de monitoring.

## Comprendre l'intention gouvernementale

À travers ses différentes publications, le MAMH précise plusieurs buts associables à la mise en place des systèmes de monitoring (MAMH, [2023](#); [2024](#); [2025a](#); [2025b](#)). Comme ces documents ne précisent pas explicitement le niveau concerné, il est raisonnable de considérer que ces buts s'appliquent autant pour le volet national, métropolitain que régional.

L'intention gouvernementale concernant la mise en place de systèmes de monitoring s'articule autour des buts suivants :

1. Évaluer l'atteinte des objectifs en aménagement du territoire à l'aide d'indicateurs et de cibles ;
2. Sensibiliser la population sur les phénomènes concernant l'aménagement du territoire ;
3. Favoriser une gestion axée sur les résultats à travers des analyses périodiques de l'aménagement du territoire et la production d'un bilan périodique ;
4. Communiquer les résultats de la planification et renforcer la transparence des décisions auprès des parties prenantes ;
5. Fournir aux élu-es des données fiables pour éclairer les décisions et ajuster les actions en fonction des tendances observées ;
6. Suivre l'évolution des dynamiques territoriales et comprendre l'impact des interventions d'aménagement ;
7. Permettre une lecture objective des enjeux d'aménagement et des choix stratégiques reflétant les priorités politiques.



### En pratique

Cette diversité offre une marge de manœuvre ; **les MRC peuvent hiérarchiser, adapter ou reformuler ces buts** afin qu'ils reflètent plus fidèlement les réalités de leur organisation, leurs priorités d'action et les spécificités de leur territoire.



## Étude de cas

Le monitoring pour affirmer le rôle et l'impact de la MRC et de ses planifications

MRC de La Côte-de-Beaupré

En 2018, la MRC de La Côte-de-Beaupré réalise un premier bilan de son Schéma d'aménagement et de développement durable (SADD) couvrant la période 2014-2018. L'exercice documente la mise en œuvre du SADD et l'atteinte de ses objectifs à l'aide de 31 indicateurs, tout en évaluant simultanément les plans d'action du SADD et du Plan directeur de l'eau afin d'en assurer la cohérence.

En 2009, la MRC entreprend la révision de son schéma d'aménagement de première génération, en vigueur depuis 1987. Le long intervalle entre les deux planifications fait rapidement émerger la nécessité de mobiliser et de consulter les parties prenantes du territoire afin de se réapproprier les enjeux d'aménagement et de créer un contexte favorable à l'exercice de révision. De là, émerge le besoin pour la MRC d'affirmer et de mieux communiquer son rôle de planification en documentant et en mettant en valeur ses interventions sur le territoire et les impacts concrets qui en découlent.

La MRC entreprend une démarche de planification stratégique consultative qui mènera, en 2013, à l'adoption du *Plan stratégique de développement durable (PDD)* qui introduit une culture d'évaluation plus formalisée au sein de la MRC, notamment par la mise en place de bilans annuels.

Parallèlement, la MRC est impliquée dans l'élaboration du premier PMAD de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ), qui intègre des mécanismes de monitoring basés sur des indicateurs présélectionnés. Ce contexte vient renforcer et encourager les efforts de suivi déjà amorcés au sein de la MRC.

Inspirée à la fois par ses pratiques internes et par le modèle de suivi établi à la CMQ, la MRC décide en 2018 d'entreprendre, de sa propre initiative, un exercice de bilan spécifiquement consacré à l'aménagement du territoire.

Ce premier exercice de monitoring du SADD s'inscrit dans une volonté organisationnelle claire et affirmée;

- D'évaluer l'efficacité des moyens privilégiés pour atteindre [les] objectifs d'aménagement via l'analyse des divers indicateurs;
- De découvrir toutes les actions entreprises et réalisées depuis l'entrée en vigueur du Schéma d'aménagement et de développement durable;
- D'identifier les éléments à améliorer sur le plan technique ainsi que les enjeux auxquels nos outils de planification devront répondre au courant des prochaines années. (extrait de MRC Côte-de-Beaupré, 2021a).



« [Le bilan 2014-2018] permet de prendre conscience du travail accompli et de l'impact positif de s'être doté d'outils de planification et d'aménagement du territoire à la hauteur de nos ambitions. [...]

Ce bilan confirme une volonté commune d'agir de façon responsable sur nos milieux de vie et d'assurer le leadership nécessaire pour développer collectivement les potentiels de la Côte-de-Beaupré dans le respect des principes du développement durable. » (MRC de la Côte-de-Beaupré, 2021b)

Pierre Lefrançois, préfet  
MRC de la Côte-de-Beaupré

Consulter le bilan complet [ici](#)





## Étude de cas

Le monitoring pour étudier, suivre et communiquer les spécificités régionales

MRC de La Nouvelle-Beauce

Le territoire de la MRC de La Nouvelle-Beauce se distingue par un contexte territorial particulier. D'une part, sa superficie est relativement restreinte, avec 905 km<sup>2</sup> répartis entre 11 municipalités. D'autre part, la quasi-totalité de ce territoire, soit 95 %, est située en zone agricole. Cette spécificité constitue un défi majeur d'aménagement, particulièrement en contexte périurbain, où les enjeux de gestion de l'urbanisation et la pression au développement se trouvent accentués.



Municipalité de Frampton  
Crédit : Jonathan Robert

Face à cet enjeu, la MRC réalise depuis plus de 20 ans un suivi des permis de construction délivrés par ses municipalités locales et de la disponibilité des terrains vacants constructibles sur leur territoire. À travers les années, la MRC a ainsi développé une connaissance fine des superficies disponibles à l'intérieur des périmètres urbains. Les informations ainsi colligées ont fréquemment été mobilisées pour appuyer les demandes d'exclusion et d'autorisation à la zone agricole.

Toutefois, à partir de 2011, certains refus de la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) à des demandes d'exclusion ont amené un changement de dynamique au sein des municipalités. Ces décisions ont suscité un intérêt accru pour la gestion de l'urbanisation ainsi que pour les terrains vacants et leur potentiel d'accueil. Ces questionnements des élu-es ont conduit la MRC à leur présenter, pendant quelques années, des rapports annuels à partir des données qu'elle avait en sa possession.

Ces rapports ont permis d'informer les élu-es sur les opportunités de développement et les possibilités offertes par les terrains vacants de leur territoire, les outillant ainsi à mieux répondre aux projets de développement de différents promoteurs.

Cette sensibilisation a contribué à faire évoluer les pratiques, passant de demandes d'exclusion fréquentes à des démarches plus réfléchies et stratégiques. Elle s'est également traduite par un changement des attitudes municipales en matière de gestion de l'urbanisation, qui ont progressivement basculé d'une logique d'expansion vers une approche accordant une place croissante à la requalification et à la densification.

Cette activité de suivi met en lumière comment un exercice de monitoring peut servir plusieurs buts répondant à des besoins spécifiques, que ce soit de mieux maîtriser ses particularités territoriales, d'outiller les élu-es, d'éclairer la prise de décision, d'aider le dialogue entre différents acteurs du territoire ou de renforcer le partage de connaissances et d'expertises entre la MRC et ses municipalités locales.

Aujourd'hui, avec l'entrée en vigueur du PL103 et PL86 modifiant la Loi sur la protection du territoire agricole et les exigences relatives aux demandes d'autorisation et d'exclusion de la zone agricole, la nature de l'exercice a été amenée à évoluer. Toutefois, dans le cadre de l'implantation d'un système de monitoring, la MRC envisage s'inspirer de cette habitude de suivi déjà bien ancrée, tant au sein de son organisation que chez les élu-es et les équipes municipales.



## Pour aller plus loin...

### La théorie de l'évaluation de la planification

Pour mieux comprendre l'importance de s'intéresser aux buts du monitoring, il peut-être utile de s'intéresser au concept plus large de l'évaluation dans la théorie de la planification territoriale.

### Quand évaluer la planification ?

Seasons (2021) souligne que l'évaluation et le suivi d'une planification territoriale peuvent être réalisés à différents moments et pour remplir différentes fonctions.

Type d'évaluation	Fonction
<i>Ex Ante</i> / Prospective	On estime si les actions planifiées sont cohérentes par rapport aux ressources disponibles et aux cibles fixées.
<i>In Itinere</i> / En continu	On monitore en continu les actions réalisées et les résultats préliminaires par rapport aux cibles fixées afin de guider l'avancement de la mise en œuvre.
<i>Ex Post</i> / Rétrospective	On réalise un bilan de la planification en comparant les résultats obtenus aux cibles fixées pour tirer des enseignements pour les exercices futurs.

### Pourquoi évaluer la planification ? Entre conformité et performance

La littérature scientifique distingue deux grands cadres conceptuels pour catégoriser les exercices de monitoring et d'évaluation : une perspective de **conformité** et une de **performance** (Seasons, 2021; Laurian *et al.*, 2004). Ces deux perspectives, présentées de manière détaillé dans le tableau de la page suivante, s'articulent principalement autour de la force du lien de causalité qu'il est possible d'établir entre les actions planifiées et les résultats observés. Ce lien est relativement fort dans le cas de la conformité et plus partiel dans le cas de la performance.

Parce qu'il est difficile d'établir avec précision ce niveau de causalité, il peut être tentant, lors de la mise en place d'un système de monitoring, de se limiter à l'évaluation de la mise en oeuvre des actions planifiées sans étudier le changement qu'elles engendrent. Or, comme met en garde Talen (1996), une évaluation de la planification centrée uniquement sur les actions mises en œuvre décrit ce qui a été fait, sans réellement apprécier si ces actions ont réellement contribué à atteindre les objectifs poursuivis.



#### En pratique

Un système de monitoring efficace gagne à s'inspirer des deux perspectives :

- la conformité, pour rendre compte et assurer la cohérence de l'action publique;
- la performance, pour comprendre, apprendre et améliorer les pratiques d'aménagement.



## Perspective de conformité



Rôle de la planification, du monitoring et de l'évaluation

La planification est un cadre prescriptif : des actions sont prévues pour produire des résultats spécifiques sur le territoire.

Le monitoring compare les résultats observés aux cibles établies. L'évaluation de l'écart permet d'apprécier si la situation atteinte est conforme à ce qui a été planifié.



Lien de causalité entre les actions et les résultats

Une relation de causalité forte est assumée entre la mise en œuvre de la planification et l'évolution du territoire.



Questions d'évaluation

- Les actions prévues ont-elles été réalisées ?
- Les cibles fixées sont-elles atteintes ?
- Comment expliquer l'écart entre ce qui a été planifié et ce qui est observé ?



Buts de l'évaluation/du monitoring

- Mesurer l'écart entre les cibles et les résultats
- Vérifier la mise en œuvre de la planification
- Justifier les décisions d'aménagement
- Renforcer la transparence et l'imputabilité
- Démontrer l'efficacité de la planification

## Perspective de performance



Rôle de la planification, du monitoring et de l'évaluation

La planification sert à guider la décision et les actions qui en découlent et cherche avant tout à induire une trajectoire. On reconnaît d'entrée de jeu que le contrôle sur le développement est limité et que les dynamiques territoriales dépendent d'une variété de facteurs externes.

Le monitoring observe l'évolution des phénomènes territoriaux et analyse l'influence de la planification sur ceux-ci. L'évaluation porte moins sur l'atteinte de cibles que sur la capacité d'induire une tendance dans la direction souhaitée.



Lien de causalité entre les actions et les résultats

Le lien de causalité entre les actions et les résultats est vu comme partiel et diffus.



Questions d'évaluation

- Comment le territoire évolue-t-il ?
- Est-ce que la planification influence cette évolution ?
- Est-ce que la planification aide à prendre des décisions ?



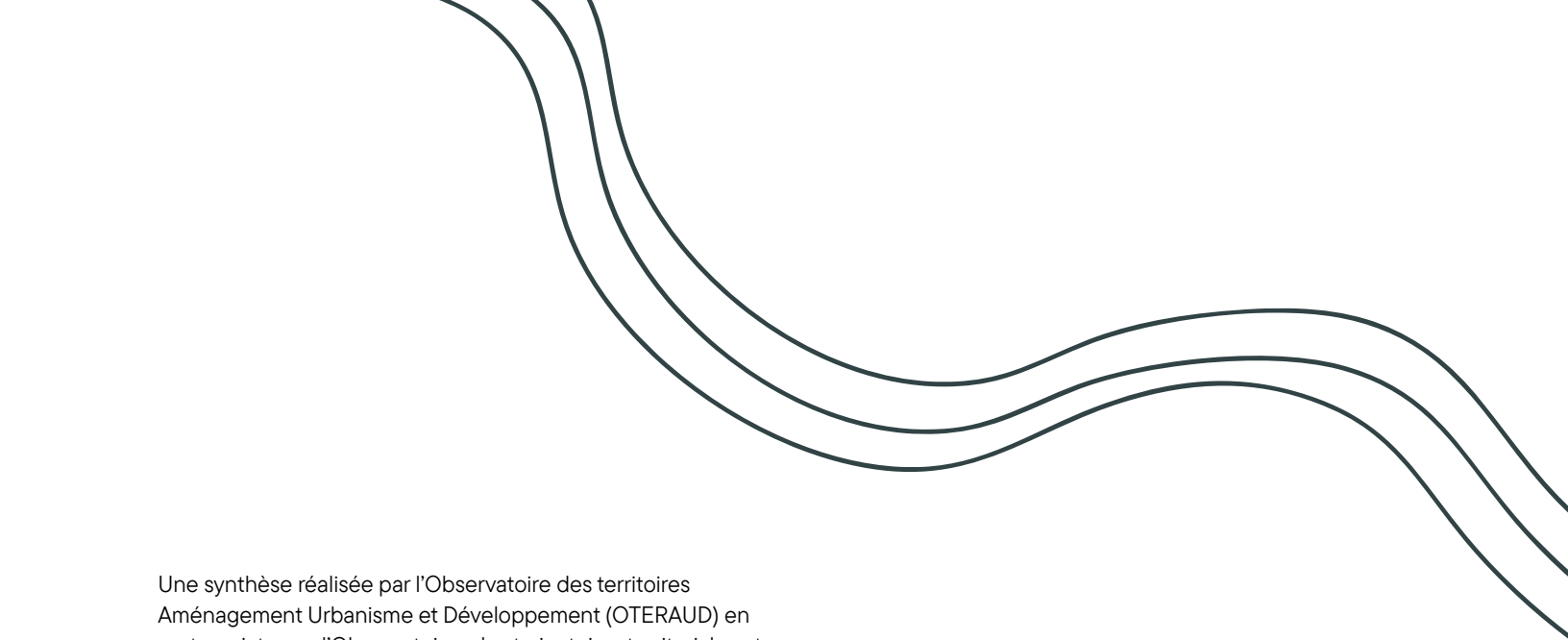
Buts de l'évaluation/du monitoring

- Analyser et comprendre le territoire
- Documenter les effets de la planification
- Soutenir l'amélioration continue
- Informer sur les enjeux complexes

## Références

---

- Lucie, L., Day, M., Berke, P., Ericksen, N., Backhurst, M., Crawford, J., & Dixon, J. (2004). Evaluating plan implementation: A conformance-based methodology. *Journal of the American Planning Association*, 70(4), 471-480. <https://doi.org/10.1080/01944360408976395>
- Ministère des Affaires Municipales et de l'Habitation. (2023). Politique nationale de l'architecture et de l'aménagement du territoire : Plan de mise en œuvre 2023-2027. [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement\\_territoire/PNAAT/BRO\\_pmo\\_pnaat.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement_territoire/PNAAT/BRO_pmo_pnaat.pdf)
- Ministère des Affaires Municipales et de l'Habitation. (2024). Orientations gouvernementales en aménagement du territoire pour les MRC du groupe F. [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement\\_territoire/orientations\\_gouvernementales/BRO\\_ogat\\_groupeF.pdf](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement_territoire/orientations_gouvernementales/BRO_ogat_groupeF.pdf)
- Ministère des Affaires Municipales et de l'Habitation. (2025a). Système de monitoring [Enregistrement vidéo]. <https://www.youtube.com/watch?v=q8Kcsfj58us>
- Ministère des Affaires Municipales et de l'Habitation. (2025b). Guide explicatif : la révision d'un Schéma d'aménagement de développement. [https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement\\_territoire/documentation/GUI\\_revision\\_schema\\_amenagement\\_dev.pdf?utm](https://cdn-contenu.quebec.ca/cdn-contenu/adm/min/affaires-municipales/publications/amenagement_territoire/documentation/GUI_revision_schema_amenagement_dev.pdf?utm)
- MRC de la Côte-de-Beaupré. (2021a). Bilan 2014-2018 : Schéma d'aménagement et de développement durable. <https://mrc-cdb.paperturn-view.com/bilan-sadd-2014-2018-version-avec-mise-en-pagev3-vf?pid=MTc171111&v=2>
- MRC de la Côte-de-Beaupré. (2021b, juillet 8). Communiqué : BILAN 2014-2018 DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DURABLE. [https://www.mrccotedebeaupre.com/wp-content/uploads/2022/03/2021\\_07\\_08-Bilan-SADD-2014-2018v2.pdf](https://www.mrccotedebeaupre.com/wp-content/uploads/2022/03/2021_07_08-Bilan-SADD-2014-2018v2.pdf)
- Ruiz, J., Boucher, Y., Gagnon, L., & Lacasse, K. (2025). Glossaire illustré du monitoring de la planification territoriale au Québec. Réseau national d'observatoires de l'aménagement et du développement durables des territoires.
- Seasons, M. (2021). Evaluating urban and regional plans : From theory to practice. UBCPress.
- Talen, E. (1996). After the plans: Methods to evaluate the implementation success of plans. *Journal of Planning Education and Research*, 16(2), 79-91. <https://doi.org/10.1177/0739456X9601600201>



Une synthèse réalisée par l'Observatoire des territoires  
Aménagement Urbanisme et Développement (OTERAUD) en  
partenariat avec l'Observatoire des trajectoires territoriales et  
régionales (OTTER)

Remerciements à Amaury Sainjon de la MRC de la Côte-de-  
Beaupré, ainsi que Théophile Guérault et Marie-Josée  
Larose de la MRC de La Nouvelle-Beauce pour leur  
collaboration et leur partage d'information ayant permis la  
réalisation des études de cas présentées dans ce  
document.

Recherche et rédaction : Arnaud Lombard-Dionne

Révision : François Fortin, Dominic Lemyre-Charest, Abigail  
Rezelman, Marie-Anne Robitaille, Claude Bissonnette-  
Lavoie et Catherine Tremblay



Avec la participation financière de :



↑  
**oteraud**

**Observatoire des territoires**

Aménagement, urbanisme et développement