Communauté métropolitaine de Québec

CARNET MÉTHODOLOGIQUE

Observation des nouveaux logements construits à l'extérieur des périmètres d'urbanisation



Plan métropolitain d'aménagement et de développement révisé

Août 2025

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS **3**

1. MISE EN CONTEXTE **4**

2. MÉTHODOLOGIE **5**

2.1 Démarche de coconstruction mise en place 5

2.2 Étapes de la méthodologie 5

2.2.1 Données générales communes 5

2.2.2 Période d'observation 5

2.2.3 Territoire d'observation et modulation géographique des résultats 6

2.3 Limite et biais de la méthodologie 6

3. RÉSULTATS ET CONSTATS **8**

3.1 Résultats 8

3.2 Constats 9

3.2.1 Premières observations de la CMQuébec 9

3.2.2 Observations terrains 9

3.3 Lien avec le PMAD 11

4. SUIVI **11**

5. INFORMATION COMPLÉMENTAIRE **11**

AVANT-PROPOS

Les carnets méthodologiques sont des outils essentiels pour comprendre et documenter les réflexions menées dans la révision du Plan métropolitain d'aménagement et de développement révisé (PMADR) de la Communauté métropolitaine de Québec (CMQuébec). Leur principal objectif est de consigner de manière détaillée les étapes méthodologiques et les résultats obtenus. Ils offrent ainsi une traçabilité et une meilleure compréhension des décisions d'aménagement présentes dans le PMADR.

Cette démarche garantit la rigueur scientifique des travaux en assurant une consultation durable de tous les paramètres méthodologiques utilisés, tout en détaillant les sources de ces données. En outre, les carnets favorisent une réflexion critique et continue sur les méthodologies employées et les conclusions qui en découlent. En explicitant ces méthodologies, ils fournissent un référentiel clair et précis, consultable et révisable à tout moment par l’ensemble des parties prenantes. Cela facilite l’évaluation et la validation des résultats obtenus et ouvre la voie à l’évolution des pratiques, notamment par l'amélioration des processus et l’introduction de solutions plus robustes et innovantes. Ainsi, les carnets méthodologiques assurent une flexibilité permettant de s’adapter à l'évolution continue des dynamiques territoriales.

Les carnets méthodologiques sont le fruit de la démarche de coconstruction souhaitée par la CMQuébec pour l’élaboration de son PMADR. Cette démarche, impliquant la collaboration active des différents acteurs du territoire, a mené aux méthodologies présentées et aux divers constats effectués. En centralisant les informations, en suivant les contributions de chacun et en assurant une cohésion dans les actions menées, ces carnets facilitent le dialogue entre les parties prenantes. Ils offrent une base commune de référence qui reflète l’évolution collective du projet et soutiennent un processus collaboratif efficace et inclusif, permettant à chaque participant de partager ses idées et son expertise dans un cadre structuré et transparent. Ainsi, ils constituent une base solide pour les échanges futurs et l’évolution des méthodologies.

Le présent document a pour objectif de présenter la méthodologie élaborée et les données produites sur lesquelles s’appuie le contenu des orientations intégrées au PMADR. Il ne constitue ni un avis juridique ni une orientation officielle de la CMQuébec. Aucune garantie n’est offerte quant à l’exhaustivité des références au Règlement édictant le PMADR de la CMQuébec qui y sont fournies. Pour toutes fins légales, toute personne concernée doit consulter la version officielle du règlement et, le cas échéant, ses amendements.

1. MISE EN CONTEXTE

Dans le cadre de la révision du PMAD, la CMQuébec a entrepris une observation de l'ensemble des dynamiques immobilières sur son territoire, autant à l'intérieur qu'à l'extérieur des périmètres d'urbanisation régionaux. Ce travail est motivé par la volonté de concentrer le maximum de la croissance urbaine dans les zones déjà dotées d'infrastructures et de services, afin de renforcer la mobilité durable et de préserver les milieux naturels et agricoles. Elle s'inscrit également dans le respect des nouvelles orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT), qui favorisent la consolidation du développement urbain, l'utilisation optimale des infrastructures existantes et une gestion rigoureuse de l'expansion urbaine.

Sur son territoire, la CMQuébec reconnaît que les dynamiques immobilières varient considérablement d'une composante à l'autre, en fonction des caractéristiques territoriales propres à chacune. Certains territoires comprennent notamment des espaces ruraux et agricoles, souvent situés en zone agricole, ainsi que de vastes secteurs forestiers propices aux activités récréotouristiques et de villégiature. Cette mosaïque d'activités et de paysages, façonnée au fil des décennies, contribue à l'attractivité et à la diversité du territoire métropolitain. Dans ces secteurs spécifiques, le développement ponctuel de résidences s'est matérialisé parfois en dehors des périmètres d'urbanisation régionaux, avec une intensité bien moindre que dans les périmètres d'urbanisation.

Bien que cette dynamique de faible intensité témoigne de l'efficacité de l'encadrement strict exercé par les MRC concernant l'ouverture de rues à l'extérieur des périmètres d'urbanisation, la CMQuébec a souhaité, dans le cadre de la révision de son PMAD, renforcer son appui aux efforts de ses composantes. Afin de s'assurer que ces dynamiques demeurent exceptionnelles, la CMQuébec a mené un exercice d'observation des nouveaux logements construits à l'extérieur des périmètres d'urbanisation, dans le but d'améliorer les connaissances à ce sujet et de prévoir un encadrement spécifique et adapté.

L'observation des nouveaux logements construits en dehors des périmètres d'urbanisation régionaux sur le territoire métropolitain s'inscrit donc dans une démarche plus large visant à assurer une occupation durable du territoire, en tenant compte de l'orientation 3 du PMAD qui consiste à orienter la croissance urbaine vers des localisations optimales.

2. MÉTHODOLOGIE

2.1 Démarche de coconstruction mise en place

Dans le cadre de la révision du PMADR, la CMQuébec a tenu plusieurs rencontres avec ses composantes pour discuter des dynamiques à l'extérieur des périmètres d'urbanisation régionaux. Ces échanges ont permis de présenter la méthodologie d'analyse, d'interpréter collectivement les résultats préliminaires et de réfléchir aux ajustements réglementaires à apporter au PMAD. Une rencontre générale en décembre 2023 a notamment servi à discuter des orientations méthodologiques privilégiées, à répondre aux questions soulevées et à examiner les premiers constats.

Divers documents de travail ont été transmis à la suite de cette rencontre (feuille de route méthodologique, résultats…) afin de poursuivre l'apport des expertises régionales dans l'observation des nouveaux logements construits à l'extérieur des périmètres d'urbanisation sur le territoire métropolitain. La CMQuébec demandait notamment aux composantes d'analyser les résultats et de formuler, au besoin, des commentaires ou des suggestions de bonification à cet effet.

La transmission des documents a permis d'apporter des ajustements à la méthodologie, notamment en distinguant les résidences construites le long d'axes routiers existants de celles implantées sur de nouveaux axes, qui sera expliquée dans le présent carnet méthodologique.

D'autres rencontres ont permis de discuter, avec l'ensemble des parties prenantes, de l'encadrement réglementaire à privilégier en fonction des dynamiques observées. Ces échanges, bien qu'importants, dépassent le cadre du présent carnet.

À l'issue de ce travail collaboratif avec les partenaires, les données d'observation et l'encadrement spécifique ont été validés par le comité d'orientation en aménagement du territoire, mobilité durable et développement social. Le fruit de ce travail collaboratif a permis d'uniformiser une méthodologie à l'échelle métropolitaine, garantissant des données fiables et comparables entre les territoires.

2.2 Étapes de la méthodologie

2.2.1 Données générales communes

Pour procéder aux calculs de base relatifs au nombre de nouveaux logements construits en dehors des périmètres d'urbanisation, la CMQuébec s'est appuyée sur les deux sources de données suivantes :

- **Les logements nouvellement construits,** repérés à partir de la date de construction inscrite aux rôles d'évaluation fournis par l'ensemble des services d'évaluation des différentes composantes;
- **Les périmètres d'urbanisation régionaux,** figurant dans les schémas d'aménagement et de développement (SAD) des composantes en vigueur en 2022.

L'extraction du nombre de logements construits au cours de la période d'observation, croisée avec leur localisation, permet de déterminer le nombre et la proportion de nouveaux logements construits à l'extérieur des périmètres d'urbanisation.

2.2.2 Période d'observation

Dans le cadre du présent exercice, la CMQuébec a réalisé une observation couvrant la période de 2010 à 2019. L'année 2010 a été choisie de manière discrétionnaire par les professionnels de la CMQuébec afin de couvrir un horizon suffisamment large pour l'analyse, tandis que l'année 2019 marque la fin de la période observée en raison

des limites des données disponibles dans les rôles d'évaluation au moment de l'exercice, ne permettant pas une observation au-delà.

Il est toutefois possible de reproduire l'exercice pour toute autre période, pourvu que les dates de construction soient disponibles dans les rôles d'évaluation. La simplicité de la méthode, qui repose sur un nombre restreint de variables, en facilite le traitement et permet une observation relativement rapide. Certains enjeux liés à la fiabilité des données issues des rôles d'évaluation subsistent néanmoins, comme le précise la section portant sur les limites et biais de la méthodologie.

2.2.3 Territoire d'observation et modulation géographique des résultats

En complément des données générales communes utilisées (section 2.2.1), la CMQuébec a décliné ses observations selon différentes échelles géographiques. Ainsi, au-delà du simple calcul du nombre de nouveaux logements construits à l'intérieur ou à l'extérieur des périmètres d'urbanisation, des analyses plus fines ont été réalisées pour les territoires situés hors périmètre, incluant notamment :

- Le nombre de logements **situés en zone agricole provinciale** (2019), afin d'identifier les constructions relevant d'une réglementation provinciale, sur laquelle la planification métropolitaine possède peu d'incidence
- Le nombre de logements construits **sur des axes routiers existants ou sur des nouvelles rues**, en fonction du réseau routier de 2010.

Les résultats ont été modulés selon les territoires d'observation retenus, lesquels sont présentés à la section 3.

2.3 Limite et biais de la méthodologie

L'observation des nouveaux logements construits à l'extérieur des périmètres d'urbanisation sur le territoire métropolitain tente de refléter au plus près les réalités locales. Certaines limites et biais ont toutefois été observés lors de l'exercice :

- **Utilisation des données issues des rôles d'évaluation :** Les informations inscrites aux rôles d'évaluation peuvent présenter des lacunes ou des erreurs. Dans le cadre du présent exercice, certaines inexactitudes liées à la date de construction des résidences pendant la période d'observation ont pu entraîner des biais dans les résultats. Toutefois, la proportion marginale de ces erreurs par rapport à l'ensemble du stock recensé permet de les considérer comme des cas isolés, ce qui contribue à maintenir la fiabilité globale des résultats.
- **Modification des délimitations des périmètres d'urbanisation :** L'exercice a été réalisé pour la période d'observation 2010-2019, au cours de laquelle des ajustements ont été apportés aux périmètres d'urbanisation régionaux, que ce soit par l'ajout de secteurs ou la modification de certaines limites. En se basant sur la délimitation de 2019, la CMQuébec a exclu d'office les habitations qui, bien qu'ayant été construites à l'extérieur des périmètres en vigueur au moment de leur construction, se retrouvent à l'intérieur du périmètre redéfini en cours de période. Les analyses effectuées par l'équipe en géomatique indiquent toutefois que ces cas sont rares et ne concernent qu'un nombre très limité de résidences.
- **Impacts des variables sur les résultats et leur comparabilité :** Les critères utilisés par la CMQuébec et ses partenaires dans leurs méthodologies tiennent compte des réalités propres à la région métropolitaine et aux spécificités régionales. Ainsi, le choix des variables impacte considérablement les résultats. Modifier ces variables peut entraîner des incohérences dans le suivi de l'exercice sur le territoire métropolitain. De plus, la comparaison des observations du territoire métropolitain avec celles d'autres territoires utilisant des variables différentes doit être effectuée avec prudence. L'élaboration de ce carnet méthodologique vise à garantir un suivi cohérent et à préciser les limites d'interprétation en cas de changement dans les variables considérées.

- **Variabilité temporelle :** La temporalité utilisée dans l’observation des nouveaux logements construits à l’extérieur des périmètres d’urbanisation sur le territoire métropolitain peut induire des biais importants. En effet, le développement d’un seul projet résidentiel de grande envergure d’une seule année peut entraîner une augmentation significative des constructions hors PU comme modèle de développement pour une période donnée, ce qui ne reflète pas nécessairement la dynamique réelle et continue de la zone étudiée. Pour éviter ce biais, la CMQuébec a choisi d’observer le phénomène sur une vaste période plutôt que sur une seule année, offrant ainsi une vision plus stable et représentative des tendances réelles. L’utilisation de données à l’échelle métropolitaine permet également de lisser les résultats et d’éviter de focaliser l’analyse sur un projet ponctuel dans une zone limitée.

Ces limitations, bien qu'elles ne compromettent pas la rigueur de l’exercice, soulignent des opportunités d'amélioration à moyen et long terme. En effet, elles permettent d’affiner les variables et les méthodologies de calcul pour minimiser les incertitudes et mieux correspondre à la réalité. En tenant compte de ces contraintes et en les intégrant dans une démarche d’ajustement continu, la méthodologie peut évoluer vers une précision et une pertinence accrue, offrant ainsi un outil plus fiable pour l’observation des nouveaux logements construits à l’extérieur des périmètres d’urbanisation.

3. RÉSULTATS ET CONSTATS

3.1 Résultats

Les tableaux ci-dessous présentent d'abord le nombre de logements construits à l'extérieur des périmètres d'urbanisation entre 2010 et 2019, puis une déclinaison de ces chiffres selon les différentes échelles géographiques présentées à la section 2.2.3. Les proportions de ces logements par rapport au total des logements créés sur la même période sur l'ensemble du territoire métropolitain sont également présentées.

Tableau 1 – Nombre et proportion de logements construits à l'extérieur des périmètres d'urbanisation entre 2010 et 2019 sur le territoire métropolitain

MRC	Nombre total de logements construits	Nombre de logements construits en dehors des périmètres d'urbanisation	Proportion de logements construits en dehors des périmètres d'urbanisation
Agglomération de Québec	26 243	563	2,1 %
MRC de La Côte-de-Beaupré	2 540	493	19,4 %
MRC de La Jacques-Cartier	4 571	1 000	21,9 %
MRC de L'Île-d'Orléans	174	93	53,4 %[1]
Ville de Lévis	7 973	151	1,9 %
CMQuébec	**41 501**	**2 300**	**5,5 %**

Tableau 2 – Nombre et proportion de logements construits à l'extérieur des périmètres d'urbanisation situés en zone agricole provinciale entre 2010 et 2019 sur le territoire métropolitain

MRC	Nombre total de logements construits en dehors des périmètres d'urbanisation	Nombre de logements construits en dehors des périmètres d'urbanisation situés en zone agricole	Proportion de logements construits en dehors des périmètres d'urbanisation situés en zone agricole
Agglomération de Québec	563	102	18,1 %
MRC de La Côte-de-Beaupré	493	184	37,3 %
MRC de La Jacques-Cartier	1 000	16	1,6 %
MRC de L'Île-d'Orléans	93	58	62,4 %
Ville de Lévis	151	117	77,5 %
CMQuébec	**2 300**	**477**	**20,7 %**

1 La proportion élevée de logements construits en dehors des périmètres d'urbanisation sur l'île d'Orléans s'explique d'abord par le faible nombre de nouvelles constructions durant la période observée, puis par la part significative de logements construits en zone agricole provinciale, à la suite de déclarations de conformité ou d'autorisations délivrées par la Commission de protection du territoire agricole du Québec (CPTAQ) sur lesquelles la planification métropolitaine possède peu d'incidence. La part restante consiste en la construction de résidences de villégiature dans certains secteurs spécifiques.

Tableau 3 – Nombre et proportion de logements construits à l'extérieur des périmètres d'urbanisation sur de nouvelles rues entre 2010 et 2019 sur le territoire métropolitain

MRC	Nombre total de logements construits en dehors des périmètres d'urbanisation	Nombre de logements construits en dehors des périmètres d'urbanisation sur nouvelles rues	Proportion de logements construits en dehors des périmètres d'urbanisation sur nouvelles rues
Agglomération de Québec	563	11	1,9 %
MRC de La Côte-de-Beaupré	493	121	24,5 %
MRC de La Jacques-Cartier	1 000	141	14,1 %
MRC de L'Île-d'Orléans	93	0	0 %
Ville de Lévis	151	0	0 %
CMQuébec	**2 300**	**273**	**11,9 %**

3.2 Constats

3.2.1 Premières observations de la CMQuébec

L'analyse révèle une dynamique variée selon les composantes, notamment expliquée par les caractéristiques territoriales de chacune. Alors que les territoires de la ville de Lévis et de l'agglomération de Québec se caractérisent par une prépondérance de superficies urbanisées dans des périmètres d'urbanisation, les MRC périurbaines et rurbaine de La Jacques-Cartier, de La Côte-de-Beaupré et de L'Ile-d'Orléans sont majoritairement composées de territoires en dehors des périmètres d'urbanisation. Ceci explique les nombres et proportions plus élevées dans ces territoires.

Précisons toutefois que ce type d'occupation se manifeste majoritairement par la consolidation d'axes routiers existants. Entre 2010 et 2019, 88,1 % des logements construits en dehors des périmètres d'urbanisation sur le territoire métropolitain se trouvaient le long d'axes déjà existants, démontrant l'impact de l'encadrement strict de la part des MRC relatif à l'ouverture de rues à l'extérieur des périmètres d'urbanisation.

3.2.2 Observations terrains

En complément des résultats chiffrés, la CMQuébec a procédé à des observations sur le terrain afin de faire état des formes de développement que peuvent prendre les constructions en dehors des périmètres d'urbanisation, que ce soit par l'ouverture de rue ou par la consolidation d'axes existants. Divers exemples sont présentés dans la figure 1.

Figure 1 – Formes de développement en dehors des périmètres d'urbanisation par vue aérienne entre 2010 et 2019





3.3 Lien avec le PMAD

Les résultats observés ont supporté les échanges subséquents sur l'encadrement de la construction de nouvelles résidences qui pourraient être localisées à l'extérieur des périmètres d'urbanisation. Ils ont notamment servi à l'intégration des contenus de l'objectif 3.2 du PMAD révisé, qui souhaite mettre en valeur le potentiel récréotouristique des secteurs situés à l'extérieur des périmètres d'urbanisation tout en préservant leurs atouts naturels et leurs paysages.

Cet exercice est ainsi complémentaire aux volontés de la CMQuébec de miser sur ses périmètres d'urbanisation pour accueillir la croissance projetée d'ici 2041, notamment en assurant un encadrement spécifique à leur extérieur de façon à préserver les milieux naturels et les paysages tout en consolidant davantage les périmètres d'urbanisation.

4. SUIVI

L'exercice du présent carnet méthodologique a été effectué en 2022 avec les données relatives de 2019.

Deux données de suivi sont intégrées au PMAD révisé :

- Proportion des nouveaux logements construits à l'extérieur des périmètres d'urbanisation régionaux;
- Proportion des nouveaux logements à l'extérieur des périmètres d'urbanisation construits sur de nouvelles rues.

5. INFORMATION COMPLÉMENTAIRE

Si vous avez besoin d'information complémentaire, veuillez nous écrire à l'adresse suivante : info@cmquebec.qc.ca et indiquez dans l'objet : *Demande d'information : Carnet méthodologique*.

Votre demande sera lue et analysée par un membre de notre équipe et une réponse vous sera acheminée dans un délai raisonnable.

Communauté métropolitaine de Québec

CARNET MÉTHODOLOGIQUE

Observation des nouveaux logements construits à l'extérieur des périmètres d'urbanisation