



Guide méthodologique

Evaluation des documents d'objectifs de gestion de sites Natura 2000

Version 2 du 25 octobre 2013



Introduction	3
I. Le Docob.....	4
1.1. Contenu et principes fondateurs	4
1.2. Elaboration	4
1.3. Mise en œuvre et animation	4
II. L'évaluation de type politique publique	5
2.1. Généralités	5
2.1.1. Objectifs de l'évaluation.....	5
2.1.2. Critères d'évaluation	6
2.1.3. Outils de l'évaluation	6
2.1.4. Intérêt d'une démarche prospective	6
2.2. Cadre relatif à Natura 2000	7
2.2.1. Les chantiers en cours sur l'évaluation.....	7
2.2.2. Le dispositif global d'évaluation du Docob.....	7
a. Le temps de l'élaboration du Docob : l'évaluation ex-ante.....	8
b. Le temps du suivi et de l'évaluation chemin faisant.....	8
b.1. Le suivi de la mise en oeuvre	8
b.2. L'évaluation en tant que politique publique.....	9
III. L'évaluation du Docob	10
3.1. Les différents acteurs.....	10
3.1.1. L'opérateur chargé de la rédaction du Docob	10
a. Des mesures « mesurables »	10
b. Les indicateurs de suivi et d'évaluation	10
3.1.2. La structure animatrice.....	12
a. Le rapport annuel.....	12
b. Le rapport tri-annuel.....	13
c. Mise en place d'outils de suivi du Docob.....	13
d. L'évaluation de type politique publique	14
3.1.3. L'instance évaluatrice (ou commission évaluative).....	14
3.1.4. Opérateur de l'évaluation.....	15
3.1.5. Les services de l'État	15
3.2. Mise en œuvre de l'évaluation.....	15
3.2.1. Préparation de l'évaluation	15
3.2.2. Recrutement du prestataire	16
3.2.3. Déroulement de l'évaluation	17
a. Phase 1 : état des lieux initial et final	18
b. Phase 2 : bilan technique et financier	18
c. Phase 3 : bilan de la conduite de l'animation	19
d. Phase 4 : évaluation du document d'objectifs et de sa mise en oeuvre	21
e. Phase 5 : conclusions, recommandations et prospective.....	21
3.2.4. Rendu final.....	22

Introduction

L'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en œuvre, qu'ils soient juridiques, administratifs, humains ou financiers, et aux objectifs initialement fixés. Elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique (Circulaire du 12/02/1999). **Elle ne s'apparente ni à du contrôle (audit), ni à de la recherche scientifique.**

L'évaluation de la démarche Natura 2000 est prévue par les directives européennes « Oiseaux » et « Habitats, faune et flore ». Cette évaluation doit être réalisée au niveau national et biogéographique par chaque État membre, notamment par le biais de l'évaluation de l'état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire.

Au niveau local, à l'échelle de chaque site appartenant au réseau, se pose la question du suivi du document d'objectifs de gestion (Docob) et de sa mise en œuvre, ainsi que de l'évaluation de l'état de conservation des espèces et des habitats, telle qu'elle est prévue dans le Code de l'environnement (articles R. 414-11 et R. 414-8-5). Ce cadre juridique, fixant le contenu et les modalités de suivi du Docob et définissant le suivi de sa mise en œuvre, prévoit que tous les 3 ans un rapport tri-annuel (également appelé rapport bilan ou rapport final d'activité) soit rédigé par la structure animatrice. Ce rapport doit notamment identifier les problèmes qui pourraient nécessiter une révision du Docob. De son côté, le préfet est chargé d'évaluer périodiquement l'évolution des habitats et espèces d'intérêt communautaire.

Le but de l'évaluation du Docob, en tant que politique publique, est d'une part de révéler les bénéfices liés aux actions et aux investissements réalisés dans le cadre de sa mise en œuvre. D'autre part de fournir, aux services de l'État et au comité de pilotage, une vision claire à moyen et plus long terme de la gestion des habitats naturels et espèces d'intérêt communautaire ayant justifiés la désignation du site.

L'évaluation doit permettre de mettre en évidence les acquis à pérenniser (objectifs de gestion, mesures et stratégie de mise en œuvre, ...), les problématiques qui n'ont pu être réglées, les nouveaux enjeux qui sont apparus depuis la rédaction du Docob ainsi que les modalités de travail à envisager pour prolonger les acquis de l'animation conduite par la structure animatrice. Il s'agit également de pouvoir trouver des réponses adaptées aux éventuels obstacles ou freins identifiés.

Cette démarche vise à assurer la pérennité des actions mises en place et des investissements réalisés dans le cadre contractuel (MAE, contrats forestier et Natura 2000, Charte Natura 2000). Il est donc important, avant de poursuivre l'action existante ou de s'engager dans de nouvelles actions, d'évaluer les résultats obtenus après plusieurs années d'animation. Ce travail peut être réalisé à l'occasion de la rédaction du rapport tri-annuel par la structure animatrice.

Le Docob ayant une durée illimitée, l'évaluation peut aussi être menée, selon une périodicité variable (pas de temps plus ou moins long) et en fonction du contexte local, pour aider au réajustement des actions qui étaient prévues initialement et qui s'avèrent remises en cause au fil du temps ou en raison de l'évolution du dispositif réglementaire.

Ce **guide méthodologique** propose un **cadrage à destination des structures porteuses de l'animation** Natura 2000 pour mener l'étude d'évaluation du ou des documents d'objectifs dont elles ont la charge, tout en précisant le rôle des acteurs concernés.

I. Le Docob

1.1. Contenu et principes fondateurs

Pour chaque site Natura 2000, un document d'objectifs (Docob) définit les orientations de gestion, les mesures et modalités de leur mise en œuvre et les dispositions financières d'accompagnement.

Ce document de planification est fondé sur un diagnostic et une analyse de l'existant. Il vise à la mise en cohérence des actions publiques et privées ayant une incidence directe ou indirecte sur les habitats ou espèces d'intérêt communautaire.

Sa mise en œuvre s'appuie sur deux principes fondateurs :

- la nécessité d'une concertation, qui tienne compte de la multiplicité des usages et des acteurs en présence. Cette concertation a pour objectif de prendre en compte l'ensemble des aspirations parties prenantes, qu'elles soient écologiques, économiques, culturelles ou sociales ;
- la mise en place d'un programme d'actions concerté et cohérent pour atteindre un certain nombre d'objectifs définis dans le Docob et partagés par l'ensemble des partenaires.

1.2. Elaboration

Le Docob est élaboré par un opérateur (collectivité, association, établissement public, ...) sous la conduite d'un comité de pilotage (Copil) regroupant les représentants des acteurs concernés par la gestion du site (collectivités locales, propriétaires, exploitants, associations, usagers, ...).

Les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements désignent parmi eux le président du comité de pilotage Natura 2000. A défaut, la présidence du Copil ainsi que l'élaboration du document d'objectifs sont assurées par l'autorité administrative.

1.3. Mise en œuvre et animation

Une fois le Docob rédigé et approuvé par arrêté préfectoral, le comité de pilotage est chargé du suivi de sa mise en œuvre. Celui-ci désigne donc pour une durée de trois ans une structure porteuse, appelée structure animatrice, qui sera chargée de mettre en œuvre le Docob.

Ainsi, tout au long de la procédure, la concertation est menée *a minima* au sein du comité de pilotage, lui-même généralement relayé au quotidien par la structure animatrice et peut réunir si besoin des groupes de travail techniques.

La politique de mise en œuvre du Docob, ou animation, repose sur trois modes d'action :

- l'information, la concertation, la communication et la sensibilisation ;
- la prise de décision et l'engagement des opérations à l'échelle du site ;
- le pilotage et le suivi des contrats agricoles, forestiers et Natura 2000, des adhésions à la Charte Natura 2000.

Parmi les tâches qui incombent à la structure animatrice, il y a le suivi du site Natura 2000, mais également l'évaluation et l'amélioration du dispositif.

II. L'évaluation de type politique publique

2.1. Généralités

2.1.1. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation est un jugement de valeur sur une action, dans une perspective de prise de décision (Jacques PLANTE, 1991). Quatre principales finalités lui sont attribuées :

- décisionnelle : en permettant de dégager un jugement de valeur sur l'utilité de la politique, dans une optique d'aide à la décision ;
- formative : en pouvant être un vecteur d'apprentissage et de compréhension grâce à la capitalisation des connaissances ;
- opérationnelle : en devant aboutir à une meilleure répartition des moyens alloués aux différents objectifs de la politique ;
- démocratique : en permettant de rendre compte des résultats obtenus grâce à la mise en œuvre de cette politique.

L'évaluation de type politique publique consiste à comparer les objectifs, la mise en œuvre et les résultats d'une politique, d'un programme ou d'un projet et à formuler un jugement sur ceux-ci.

Elle cherche avant tout à comprendre et à juger les processus qui expliquent la situation actuelle dans la perspective de l'améliorer. L'évaluation tente de déterminer, de manière aussi systématique et objective que possible, les effets de cette politique mais également d'analyser les causes et d'expliquer les écarts constatés entre effets réels et effets attendus. Elle permet aussi bien l'amélioration des activités en cours que la programmation et la prise de décisions. L'évaluation est une recherche collective de faits appuyés sur des données fiables, qui répond à des exigences de transparence, d'efficacité et de rationalité. Elle demande un temps préalable de définition précise de l'objet à évaluer, des critères à utiliser, de choix des questions à poser, de définition du *système d'évaluation*, des données à rassembler et des personnes à associer.

L'évaluation, parfois nommée « bilan-évaluation », apprécie l'action globale qui a été réalisée et répond aux questions que se pose le maître d'ouvrage. Elle montre aux acteurs et aux partenaires impliqués dans la démarche (signataires de contrats, financeurs, collectivités) le changement que leurs efforts apportent. C'est enfin un outil d'orientation pour les actions à venir.

2.1.2. Critères d'évaluation

L'évaluation se fait au regard de plusieurs critères clés qui permettent d'élaborer les questions évaluatives auxquelles l'évaluation doit répondre. Les principaux sont :

- la **pertinence** : Dans quelle mesure les objectifs du programme sont-ils justifiés par rapport aux besoins ? Les enjeux ont-ils évolué ? Les objectifs initiaux ont-ils besoin d'être modifiés ?
- la **cohérence** : Les différents objectifs sont-ils cohérents entre eux ? Les moyens juridiques, humains et financiers mis en place sont-ils adaptés aux objectifs ? La politique évaluée est-elle cohérente avec d'autres politiques ?
- l'**efficacité** : Dans quelle mesure les objectifs visés ont-ils été atteints ? Les instruments mis en œuvre ont-ils produits les effets attendus ?
- l'**efficience** : Les objectifs ont-ils été atteints au meilleur coût ?
- les **impacts** : Les effets obtenus sont-ils globalement satisfaisants ?
- la **durabilité** : La démarche engagée est-elle pérenne ?

2.1.3. Outils de l'évaluation

L'identification d'indicateurs et l'existence d'un **tableau de bord** préalablement construit sont des éléments indispensables à la mise en œuvre d'une bonne évaluation. Il est donc important qu'ils aient été pensés et élaborés en amont, c'est-à-dire lors de la rédaction du document d'objectifs du site. Si toutefois ce tableau de bord n'existe pas, il est nécessaire de le construire *a posteriori* avec les éléments disponibles. L'utilisation d'un outil de suivi de type logiciel dédié au programme d'actions, s'il existe, peut s'avérer intéressant à initier ou à conforter.

La cartographie est un atout dans les processus d'observation, d'évaluation et de communication des politiques. Ainsi, dans un contexte de demande sociale en pleine évolution, le **support cartographique** apporte une meilleure transparence aux décisions publiques. Il permet l'élaboration d'outils de concertation et favorise l'accès du citoyen à l'information administrative.

2.1.4. Intérêt d'une démarche prospective

La prospective est une étape qui suit celle de l'évaluation en s'appuyant sur les conclusions et recommandations qui en sont issues. Cette démarche utilise les résultats de l'évaluation pour se projeter dans l'avenir, au regard des nouveaux enjeux, et décider de la meilleure suite à donner.

Dans le cas des bilans et évaluations intermédiaires elle permet, en fonction du constat réalisé au point d'étape, de recadrer éventuellement les objectifs, de requalifier le programme d'actions, de proposer un meilleur fonctionnement du projet, etc.

2.2. Cadre relatif à Natura 2000

La finalité de la gestion des sites Natura 2000 est le maintien, dans un état de conservation favorable, des habitats et des espèces d'intérêt communautaire, tout en tenant compte des activités humaines. Le but de l'évaluation, quel que soit son niveau d'appréciation (échelle locale, régionale ou nationale), est de déterminer si le Docob et sa mise en œuvre répondent aux enjeux du site.

2.2.1. Les chantiers en cours sur l'évaluation

En France, le ministère en charge de l'environnement a engagé quatre démarches, distinctes mais complémentaires, qui doivent contribuer à l'évaluation globale des Directives Habitats et Oiseaux :

- La démarche confiée au Muséum national d'histoire naturelle porte sur l'évaluation, tous les six ans, de l'état de conservation des habitats et espèces à l'échelle du territoire national. Un premier rapport a été produit en 2007 et transmis à la Commission européenne. Le second est prévu pour 2012.
- Différentes évaluations thématiques nationales (par exemple : l'évaluation économique et institutionnelle du programme Natura 2000).
- La définition d'un cadre et d'une méthodologie pour le suivi de l'état des habitats et des espèces à l'échelle des sites Natura 2000.
- Le recueil d'informations sur les mesures mises en œuvre au niveau local, puis la remontée de ces informations notamment aux niveaux régional et national. Ce recueil se fait dans le cadre de la démarche de bilan menée par la structure animatrice.

2.2.2. Le dispositif global d'évaluation du Docob

Deux temps de l'évaluation peuvent être associés à la vie d'un Docob :

- le temps de l'élaboration du Docob où s'applique l'évaluation *ex-ante* ;
- le temps de la mise en œuvre, auquel correspond le suivi et l'évaluation chemin faisant.

Le premier temps concerne l'opérateur chargé de la rédaction du document d'objectifs, le second concerne plus particulièrement la structure animatrice en charge de la mise en œuvre du Docob et de son suivi.

a. Le temps de l'élaboration du Docob : l'évaluation ex-ante

Plus le Docob est rédigé de façon précise et cohérente et plus son évaluation sera aisée. Autrement dit, la qualité de conception et de rédaction du Docob conditionne en partie la faisabilité de l'évaluation : rédiger le Docob, c'est déjà entrer dans la démarche évaluative. Dès son élaboration, il convient d'en vérifier la cohérence interne, la cohérence externe et la pertinence.

Pour évaluer ces différents points, il est utile de se poser les questions suivantes :

Pertinence :

- Les objectifs opérationnels (s'ils sont définis) traduisent-ils concrètement les résultats à obtenir par l'application du Docob ?
- Les mesures vont-elles permettre d'atteindre les objectifs opérationnels ?

Cohérence interne :

- L'arborescence des objectifs opérationnels et des mesures est-elle articulée de façon cohérente et compréhensible ?
- Les objectifs sont-ils complémentaires et ne se contredisent-ils pas ?

Cohérence externe :

- Les autres documents de planification ou de programmation sur le site sont-ils mentionnés dans le Docob ?
- Ces documents sont-ils susceptibles d'avoir un impact sur les objectifs du Docob ?
- Intègrent-ils une mention concernant les objectifs de conservation de Natura 2000 ?
- Si ce n'est pas le cas, des mesures de communication spécifiques sont-elles prévues pour anticiper les éventuelles contradictions et faire intégrer le plus en amont possible les objectifs de Natura 2000 aux maîtres d'ouvrages de ces programmes ou projets ?

L'évaluation ex-ante est également le moment de la définition d'indicateurs de suivi qui permettront efficacement la réalisation des phases ultérieures de l'évaluation. Le CSRPN (Conseil Scientifique Régional du Patrimoine Naturel) peut apporter un appui technique ou un avis sur cette évaluation.

b. Le temps du suivi et de l'évaluation chemin faisant

b.1. Le suivi de la mise en œuvre

Une fois approuvé le Docob est mis en œuvre, c'est-à-dire que les différentes mesures prévues sont engagées, réalisées et suivies. Ce suivi s'appuie sur des outils de pilotage et de « reporting » (tableaux de bord, cartographie, ...).

Chemin faisant, le suivi des mesures permet d'établir un rapport d'activité annuel où figure un inventaire du travail fait sur le site et de dégager des analyses sur le sens pris par le projet, sur la cohérence interne de l'application du Docob et l'efficacité des actions mises en œuvre.

Un bilan de la mise en œuvre du Docob est demandé au Copil tous les trois ans. Ce bilan est présenté sous la forme d'un rapport d'activité (appelé rapport tri-annuel, rapport-bilan ou encore rapport final d'activité) et a pour objectif de prendre en compte les bilans d'activités annuels des trois années précédentes afin de se rendre compte, à une échelle un peu plus large, de la mise en œuvre du Docob. Toutefois, ce bilan ne signifie pas que le Docob doit être révisé tous les trois ans.

La cohérence interne peut être évaluée en rapprochant les moyens mis en œuvre et les priorités définis par le Docob :

- Les mesures prioritaires sont-elles bien engagées ?
- Les moyens sont-ils majoritairement alloués aux mesures prioritaires et donc aux principaux enjeux du site ?

Le suivi permet :

- de conserver la mémoire des actions mises en œuvre du site, malgré les éventuels changements de structure animatrice ou de chargé de mission ;
- de produire des bilans annuels récapitulant les actions menées ;
- de modifier les cahiers des charges des mesures engagées, ou réévaluer leur coût ;
- de rendre compte des actions engagées par rapport au programme du Docob, réajuster les moyens nécessaires (humains et financiers) ou leur allocation entre les différentes mesures.

b.2. L'évaluation en tant que politique publique

La décision de mener une évaluation est prise lorsque les rapports annuels et tri-annuels mettent en évidence des difficultés de mise en œuvre du Docob, la présence d'incohérences entre les enjeux du Docob et les mesures prévues au vu de l'évolution du site, d'incohérences entre le périmètre du site et ses enjeux, ...

Cette décision peut-être prise par le Copil ou le préfet, quelle que soit la durée de mise en œuvre du Docob. Cela correspond à une démarche d'évaluation de type politique publique, plus poussée que les rapports d'activité, qui consiste à :

- récapituler l'ensemble des actions mises en œuvre et obtenir ainsi la mesure du chemin parcouru ;
- apprécier plus précisément l'impact des mesures et du projet sur le site ;
- évaluer les évolutions du site dans son contexte ;
- formuler les enseignements de la gestion passée, notamment en ce qui concerne les suivis et l'amélioration des connaissances sur le site ;
- proposer des modifications, voir une révision complète, du Docob, au regard de l'application des mesures et de l'évolution éventuelle des enjeux.

III. L'évaluation du Docob

3.1. Les différents acteurs

3.1.1. L'opérateur chargé de la rédaction du Docob

Comme évoqué précédemment, l'évaluation du Docob dépend de la manière dont le document d'objectifs a été élaboré. Les éléments ci-dessous doivent être pris en compte par l'**opérateur en charge de la rédaction du Docob** au moment de l'élaboration des mesures de gestion et de la rédaction des fiches descriptives. Ils permettront ensuite à la structure animatrice de mener le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation du document d'objectifs.

a. Des mesures « mesurables »

Toutes les mesures du Docob sont concernées par l'évaluation : gestion des habitats et des espèces, amélioration des connaissances, gestion transversale du site, conduite du projet (communication, information, adhésion territoriale, ...).

Elles doivent être élaborées en incluant des descripteurs de réalisation prévus dès l'amont (par exemple : le nombre de contrats (Natura 2000, MAE) souscrits selon la mesure, la surface totale de mise en œuvre, etc). Si possible, un objectif chiffré doit être défini, pour chacun de ces descripteurs, afin qu'il serve de référence pour les indicateurs de réalisation. Les mesures doivent aussi faire l'objet d'une prévision quant aux moyens nécessaires à leur réalisation (budget prévisionnel, temps de réalisation ...). Ces moyens servent à évaluer l'efficacité de chaque mesure et à fixer des objectifs raisonnables dans le temps.

b. Les indicateurs de suivi et d'évaluation

Les indicateurs constituent des outils de base aussi bien pour le bilan annuel que pour le rapport tri-annuel. Ils permettent de suivre les actions mises en œuvre, les effets immédiats de certaines mesures, mais aussi les effets sur le long terme. Il est possible de distinguer plusieurs catégories d'indicateurs, par ordre croissant de complexité :

➤ **Les indicateurs de moyens (ou de ressources)**

Ils informent sur les moyens financiers, humains, matériels, organisationnels ou réglementaires utilisés par la structure animatrice pour la mise en œuvre du Docob. L'analyse de ces indicateurs permet de mesurer l'efficacité de la mise en œuvre du Docob. Exemples : montant financier sollicité, obtenu, nombre de jours réalisés...

➤ Les indicateurs de réalisation

Les indicateurs de réalisation permettent de mesurer quantitativement et objectivement le niveau de mise en œuvre de chaque mesure. Ils ne nécessitent pas de suivi particulier et peuvent être obtenus, pour les mesures de gestion par exemple, directement par la lecture des éléments descriptifs du cahier des charges du contrat.

Exemples :

- pour la mesure « balisage du sentier x », les indicateurs de réalisation peuvent être :
 - balisage du sentier : oui / non,
 - nombre de m (ou de km) balisés (indicateur quantitatif)
 - avancement du balisage (indicateur d'échelle : plus de 50% / moins de 50%) ;
- pour la mesure « débroussaillage mécanique », les indicateurs de réalisation peuvent être le nombre de parcelles débroussaillées, ou la proportion par rapport au nombre total à débroussailler (indicateur quantitatif) ;
- autres exemples : surface aménagée, linéaire de haie replantée, nombre de contrats signés, surface de terrain réaménagée, etc.

Sur la base de ces indicateurs, les niveaux de réalisation de chaque mesure peuvent être calculés afin d'estimer leur état d'avancement. Toutefois, cet état d'avancement ne peut être utilisé directement pour juger de l'efficacité des mesures car les indicateurs de réalisation ne permettent pas de juger des effets des actions mises en œuvre.

Exemples :

Mesure	Indicateur de réalisation	Objectif	Réalisation	Pourcentage de réalisation	Etat d'avancement
Balisage d'un sentier	Nombre de mètres balisés	100	50	50 %	En cours de réalisation
Mise en place d'une fauche tardive	Nombre de contrats N 2000 signés	10	0	0 %	Action non engagée
Rédaction d'une plaquette informative	Oui / Non	Oui	Oui	100 %	Objectif atteint

➤ Les indicateurs de résultat

Ils décrivent les effets directs, à court terme, des actions réalisées. Ils informent sur les changements qui interviennent, pour les destinataires d'une opération d'une mesure ou pour le site, après la réalisation d'une opération (ou d'une combinaison d'opérations).

Exemples : augmentation des surfaces propices à telle espèce, évolution du recouvrement de la surface au sol par des ligneux.

➤ **Les indicateurs d'impact**

Les indicateurs d'impact décrivent les effets indirects ou induits, à plus ou moins long terme, des mesures mises en œuvre.

Exemples : amélioration ou dégradation de l'état de tel ou tel habitat, augmentation d'une population d'espèce consécutive à la restauration de son habitat, ...

Dans le cadre de Natura 2000 les indicateurs de résultat et d'impact relèvent en général de paramètres biologiques, souvent complexes à suivre. Ils doivent faire l'objet de suivis complémentaires aux mesures de gestion mises en œuvre. Pour le suivi des mesures de gestion et d'animation/communication, nous ne retenons donc que les indicateurs de moyen et de réalisation. Les indicateurs de résultat ou d'impact sont plutôt à intégrer dans les mesures de suivi scientifique et d'amélioration des connaissances du site.

3.1.2. La structure animatrice

La structure animatrice est chargée de la mise en œuvre du Docob sur le site Natura 2000, dont notamment le suivi de cette mise en œuvre. Dans le cas où l'opérateur chargé de l'élaboration du Docob n'aurait pas intégré dans le document d'objectifs les éléments cités précédemment (Cf. 3.1.1.), la structure animatrice doit s'en charger afin de pouvoir mettre en place le suivi.

a. Le rapport annuel

Chaque année, la structure animatrice doit établir un bilan de la mise en œuvre du Docob. Celui-ci décrit les réalisations effectives et les résultats, positifs et négatifs, obtenus dans le cadre des mesures mises en œuvre (la non intervention étant considérée aussi comme un acte de gestion, si elle a été prévue au Docob).

Le bilan annuel comprend au moins :

- une présentation des actions réalisées au cours de la campagne, avec des supports photographiques et/ou cartographiques dans la mesure du possible ;
- un état d'avancement de la mise en œuvre du Docob avec, pour chaque mesure, une présentation d'indicateurs qualitatifs et/ou quantitatifs de réalisation ;
- une synthèse et une analyse de cet état d'avancement (difficultés rencontrées, adéquation entre actions mises en œuvre et priorités du Docob) ;
- le bilan financier de la mise en œuvre du Docob faisant notamment apparaître le temps de travail consacré pour chaque mission par la structure animatrice.

Pour les mesures de suivi scientifique, il est également utile de présenter annuellement les mesures engagées, les protocoles suivis, les secteurs concernés et, dans la mesure du possible, les premiers résultats obtenus.

b. Le rapport tri-annuel

Etant désignée pour une période de trois ans, la structure animatrice doit élaborer, à la fin de cette période et ce même si sa mission est reconduite, un rapport d'activité.

Il s'agit d'une analyse plus approfondie de l'état d'avancement des mesures de gestion sur trois ans, y compris la conduite du Docob et les mesures de suivis scientifiques. Elle est effectuée par la structure animatrice et consiste notamment en une synthèse et une analyse des bilans annuels.

➤ **Bilan des actions mises en œuvre**

La première partie de ce rapport peut s'organiser de la même manière que le rapport annuel. Il convient de faire le bilan détaillé des actions menées, d'exploiter les indicateurs de suivi et d'évaluation mis en place et de tirer les enseignements de ces résultats en matière de cohérence interne, d'efficacité et d'efficacités. Ce bilan peut être illustré, par exemple, de tableaux de synthèse, de cartographies des contrats et mesures de gestion et/ou de graphiques illustrant l'évolution des différents indicateurs de moyens et de réalisation.

➤ **Analyse du Docob**

Le bilan des actions doit être complété par une analyse du Docob. Celui-ci permet de porter des jugements de valeur sur sa mise en œuvre. Sont particulièrement concernés : les diagnostics écologiques, la définition des mesures de toute nature et la charte Natura 2000.

➤ **Mise à jour des connaissances du site**

Il convient de synthétiser et d'utiliser toutes les connaissances nouvelles recueillies sur le site pour réactualiser le diagnostic écologique. Il est également conseillé, si besoin, de remettre à jour la cartographie.

➤ **Propositions de modifications**

Le bilan doit enfin aboutir à un jugement sur les objectifs et mesures du Docob et indiquer, de façon synthétique (à partir d'un tableau par exemple), s'il convient d'amender ou de reformuler les mesures et les objectifs.

c. Mise en place d'outils de suivi du Docob

Afin de pouvoir effectuer ces rapports, la structure animatrice doit suivre les indicateurs mis en place. Pour cela, elle doit utiliser des outils de suivi de la mise en œuvre du Docob (tableaux, cartes, ...). Dans cette optique, elle peut développer ses propres outils ou utiliser le logiciel SUDOCO (mis gratuitement à disposition par l'ATEN).

L'objectif de cette base de suivi est de constituer un tableau de bord de la mise en œuvre des Docobs, complété et suivi par la structure animatrice. Cet outil vise à faciliter la production de bilans périodiques ainsi que l'évaluation d'un Docob pour sa révision. Cette base de données est également ouverte aux services de l'État en charge de Natura 2000 (DREAL, DDT, ministère chargé de l'environnement, ...).

d. L'évaluation de type politique publique

Dans le cadre de l'évaluation de type politique publique, la structure animatrice est chargée, sous l'égide de l'instance évaluatrice et appuyée par les services de l'État, de coordonner l'étude.

Elle est notamment chargée :

- de l'organisation et l'animation des réunions de l'instance évaluatrice ;
- du recrutement du prestataire ;
- du suivi administratif et financier de l'évaluation ;
- de la coordination entre l'opérateur et l'instance ;
- de l'exécution d'une partie de l'étude.

3.1.3. L'instance évaluatrice (ou commission évaluative)

L'instance évaluatrice est mandatée par le Copil pour assurer la responsabilité technique et le suivi en continu de l'évaluation. Elle est constituée de membres désignés au sein du comité de pilotage. Des experts peuvent éventuellement venir compléter la commission. L'équipe technique de la structure animatrice, chargée de la mise en œuvre du Docob, ainsi que les services de l'État (DREAL et DDT) sont également associés à cette instance. La commission est présidée par le président du Copil et est animée par la structure animatrice.

Son rôle consiste à :

- formuler les questions évaluatives ;
- participer au recrutement du prestataire chargé de l'évaluation ;
- suivre les travaux ;
- discuter et valider les travaux, rapports et recommandations ;
- faire des propositions de scénarii au comité de pilotage pour la suite du travail.

L'instance doit donc s'approprier les résultats de l'évaluation et s'appuyer sur ces résultats pour définir la stratégie à proposer au Copil pour la suite de l'engagement à mener (choix de réviser le Docob, de modifier le périmètre du site Natura 2000, de changer la stratégie de mise en œuvre du Docob, ...).

3.1.4. Opérateur de l'évaluation

Le recours à un opérateur extérieur pour l'évaluation est indispensable afin de bénéficier d'un regard objectif. Cela peut être un prestataire extérieur, qui présente l'inconvénient d'un coût élevé et d'un temps de préparation important de la part de l'animateur. Ce peut aussi être une personne au sein de la structure animatrice qui a un regard neuf sur l'animation.

Celui-ci s'attache à :

- récupérer auprès de la structure animatrice du site les rapports annuels et tri-annuels et tout autre éléments susceptibles de l'éclairer ;
- analyser l'information recueillie et, le cas échéant, compléter la recherche d'informations ;
- vérifier si les objectifs du Docob ont été atteints et dans quelles conditions ;
- identifier les réussites notables et les échecs, les pratiques adaptées et les pratiques posant problème ainsi que les causes éventuelles de dysfonctionnement ;
- relativiser au regard des facteurs d'influence ;
- porter un regard critique sur la mise en oeuvre et son adéquation à la nature des problèmes à traiter ;

dans l'objectif de :

- répondre aux questions évaluatives ;
- à partir de son analyse et des propositions de la structure animatrice formulées dans les rapports d'activité, établir des conclusions et formuler des recommandations concernant la suite à prendre (révision totale du Docob, ajout, modification ou suppression d'objectifs ou de mesures, ...).

3.1.5. Les services de l'État

La DDT est l'interlocuteur des opérateurs (hors PNRM) d'animation dans le cadre desquelles s'inscrit l'évaluation : c'est ce service qui accompagne donc la démarche au quotidien : programmation, éventuel marché, suivi des travaux, échéancier de réunions,...

La DREAL, responsable de la fourniture, de la diffusion ou de l'adaptation des outils nécessaires, appuie la structure animatrice et la DDT aux moments clé : rédaction du cahier des charges / définition de la méthodologie, relecture de documents, ...

Le ministère et le muséum d'histoire naturel sont chargés de produire un cadre méthodologique à l'évaluation des docobs et à l'évaluation de l'Etat de conservation des habitats.

3.2. Mise en œuvre de l'évaluation

3.2.1. Préparation de l'évaluation

La première chose dont doit se charger la structure animatrice, en partenariat avec l'instance évaluatrice, est de monter le budget pour l'évaluation. L'évaluation du Docob fait partie des missions de l'animation. De ce fait, son budget est prévu dans le budget annuel de l'animation pour lequel une demande de subvention au titre de Natura 2000 est déposée chaque année.

L'instance évaluatrice a la charge d'élaborer les questions évaluatives auxquelles l'évaluation doit répondre. Ces questions, qui constituent le cœur de l'exercice d'évaluation, doivent être concertées et partagées par les acteurs, au vu des objectifs du Docob et du contexte local.

Les questions doivent correspondre à de véritables interrogations, à des réels besoins d'information, de compréhension et d'identification de solutions nouvelles. Quelle qu'en soit la forme, les questions évaluatives se rattachent aux principaux critères d'évaluation (Cf. 2.1.2.).

Le choix des questions évaluatives ne peut se faire à l'avance car il dépend des questions soulevées et des problèmes rencontrés par les acteurs de l'animation et doit être un véritable travail collectif. Cependant, concernant la mise en œuvre de la gestion des sites Natura 2000, quelques questions peuvent être formulées pour illustrer le propos :

- En quoi le Docob permet-il d'atteindre le bon état de conservation des habitats et des espèces d'intérêt communautaire ayant justifiés la désignation du site ?
- Dans quelle mesure la démarche Natura 2000 a-t-elle permis une appropriation du site par les différents usagers ? Par les habitants locaux ?
- Dans quelle mesure les moyens affectés à la mise en œuvre du Docob ont-ils été adaptés à l'atteinte des objectifs initiaux ?
- Le périmètre du site Natura est-il adapté aux enjeux identifiés ou pertinent pour la mise en place des actions contractuelles ?

Si la formulation des questions évaluatives est essentielle, le questionnement évaluatif ne doit cependant pas enfermer l'évaluation dans un cadre trop strict, car le propre de cette dernière est de produire de nouvelles connaissances et de soulever des questions qui ne peuvent pas toutes être anticipées.

3.2.2. Cadrage de l'opérateur

Dans le cas d'un recours à un prestataire extérieur, la structure animatrice, sous l'égide de l'instance évaluatrice, est chargée du recrutement du prestataire. Cette tâche passe par un appel d'offre de marché public, selon une procédure adaptée le cas échéant (article 28 du code des marchés publics). L'appel d'offre est constitué d'un règlement de consultation, d'un cahier des charges et d'un acte d'engagement.

Dans le cas où l'opérateur est interne à la structure animatrice, le cahier des charges doit également être défini.

Il est indispensable que le cahier des charges soit élaboré avec soin. En effet, celui-ci se doit d'être suffisamment précis pour permettre la mise en concurrence des candidats dans le cas d'un

prestataire, de faciliter la programmation de la mission et de garantir la réalisation du travail dans de bonnes conditions dans tous les cas.

Le cahier des charges doit décrire le rôle et la composition de l'instance d'évaluation et mentionner le mandat qu'elle a reçu du comité de pilotage.

Il doit également spécifier le nombre, la forme et le support du ou des documents définitifs et les restitutions orales attendues.

Le cahier des charges fixe les grandes étapes du calendrier de travail en estimant le nombre de réunions ainsi que les délais de réalisation des différentes phases identifiées et leur contenu (Cf. 3.2.3).

Le choix de l'opérateur est soumis à l'avis de l'instance évaluatrice et validé par la structure animatrice en qualité de commanditaire de la prestation d'évaluation.

3.2.3. Déroulement de l'évaluation

Une fois l'opérateur choisi, l'instance évaluatrice précise et organise avec lui et la structure animatrice le déroulement des phases de travail et les attentes de l'évaluation.

Six phases de travail peuvent être identifiées lors du déroulement de l'évaluation. Celles-ci peuvent être déclinées différemment en fonction des spécificités de chaque Docob. Ces phases correspondent aux différentes étapes nécessaires à la bonne conduite de l'évaluation. **Elles ne correspondent pas pour autant à un quelconque plan pour le rapport d'évaluation, il s'agit de phases de travail permettant d'organiser le déroulement de l'étude.**

La réalisation de ces différentes phases est répartie entre la structure animatrice du Docob et l'opérateur.

Les phases 0 et 1 correspondent à la récolte des éléments préalables au travail d'évaluation, les phases 2 et 3 correspondent au diagnostic, et les phases 4 et 5 à l'analyse et à la prospective. Il n'est pas indispensable que les phases se suivent une par une dans le temps, certaines peuvent être menées parallèlement. Toutefois, la phase 4 ne peut être menée qu'une fois les phases 0, 1, 2 et 3 terminées. De même la phase 5 ne peut être débutée avant que la phase 4 ne soit terminée.

Chaque fois qu'une phase est terminée, les résultats doivent être présentés à l'instance évaluatrice pour qu'elle valide le travail effectué.

Phase 0 : récolte des données nécessaire

Les rapports d'activités doivent être rassemblés et les indicateurs mis à jour.

En l'absence d'indicateurs d'impact définis, des études susceptibles d'étayer l'analyse de l'impact des mesures peut être menées.

La structure animatrice se doit de fournir les éléments nécessaires à l'évaluation du Docob au prestataire. A ce titre, il est approprié qu'elle se charge de cette phase préparatoire. Toutefois,

lorsque des études sont nécessaires pour mesurer les impacts, l'opérateur peut être chargé de les réaliser.

Phase 1 : rappel des objectifs

Les enjeux et objectifs principaux du Docob, tels que formulés à l'origine, doivent être repris. S'ils n'ont pas été définis ou si leur formulation est trop vague, ils doivent être reconstitués.

Phase 2 : bilan technique et financier

Les buts visés dans cette phase sont :

- la réalisation d'un bilan technique et financier des opérations conduites dans le cadre de l'animation du document d'objectifs ;
- l'apport des éléments nécessaires à l'analyse (phase 4) qui mettra en relief les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre pour les atteindre.

Le bilan devra identifier l'ensemble des **opérations prévues** et l'ensemble des **opérations réalisées** au titre du Docob, en mettant en regard leurs caractéristiques techniques et financières principales telles qu'elles étaient prévues et telles qu'elles se sont réalisées. Il doit donc être conduit dans cette double perspective.

Le **bilan technique** doit faire apparaître, pour chacune des actions, des indicateurs de réalisation. Ces indicateurs permettent de se rendre compte de l'état d'avancement des mesures grâce à une estimation du niveau de **réalisation** (Cf. 3.1.1.) et, lorsque c'est possible, du **résultat**.

Concernant les éléments techniques, il ne s'agit pas de rentrer nécessairement dans une description détaillée des opérations, mais de dégager, à partir des documents disponibles, les éléments utiles aux deux buts de la phase visés ci-dessus. En conséquence, la description technique doit se concentrer sur les éléments relatifs aux objectifs identifiés dans le Docob.

La mesure des effets doit être présentée dans cette partie, lorsqu'un suivi suffisant des indicateurs d'impact existe. Il peut être global (évolution de la surface des habitats naturels, de leur état de conservation), ou plus ponctuel (suivi de l'évolution d'une surface contractualisée) auquel cas il peut être rattaché à une opération.

Concernant les **éléments financiers**, il ne s'agit pas d'établir un inventaire exhaustif des participations financières opération par opération (qui doit néanmoins pré-exister dans les rapports annuels et les rapports tri-annuels), mais d'en dégager les grandes masses selon la typologie déjà établie pour le bilan technique. Une estimation financière des moyens de fonctionnement engagés par la structure porteuse devra également être faite pour compléter le bilan financier.

Mise à part les opérations structurantes (contractualisées ou non) qui pourront faire l'objet d'une description individualisée, la présentation s'attachera en priorité à consolider les informations par grand type d'actions, regroupées en fonction des objectifs auxquels elles répondent, volet par volet. Pour chaque action, le bilan devra présenter des indicateurs de moyens (Cf. 3.1.1.) :

- montant prévu par le Docob ;
- montant sollicité dans les demandes de subvention ;
- montant obtenu ;
- coût réel.

Les écarts constatés entre les opérations prévues et leur réalisation devront être commentés et les éléments permettant d'apprécier leur éventuelle contribution à l'atteinte des objectifs devront être mis en avant. Il conviendra d'établir les raisons (techniques, financières et/ou sociologiques) qui expliquent la non réalisation d'une opération.

De même que la phase 0, la structure animatrice est chargée en général d'effectuer le bilan technique et financier.

Phase 3 : bilan de la conduite de l'animation

En fonction des questions évaluatives posées, cette partie peut être plus ou moins développée. La faible participation aux réunions de comité de pilotage, la persistance d'un climat conflictuel ou d'autres difficultés rencontrées par la structure animatrice peuvent en effet amener à creuser la question de la conduite d'animation.

L'objectif de cette phase est d'étudier et de dresser un bilan du fonctionnement de la mise en œuvre du Docob (l'animation). Pour ce faire, il est nécessaire de s'intéresser plus particulièrement aux modalités concrètes de mise en œuvre des principes fondateurs de la démarche Natura 2000 :

- la mise en place d'une concertation
- la réalisation d'un programme d'actions sur le mode du volontariat et de la contractualisation

Tout d'abord, il est nécessaire de décrire le mode de fonctionnement de l'animation, puis de se rendre compte du niveau d'adhésion à la démarche Natura 2000 des différents acteurs. Enfin, il s'agit de voir la façon dont est perçue et vécue localement la mise en œuvre du Docob.

L'étude du mode de fonctionnement doit être une analyse essentiellement factuelle visant à donner une image la plus fidèle possible de la mise en œuvre.

Il sera important de s'appliquer à préciser le mode de fonctionnement concernant :

- l'organisation de la concertation (quelle représentation et quelle participation des différents partenaires ou acteurs du contrat, sous quelle forme, à quelle fréquence, ... ?) ;

- l'échange d'informations et de données (quels sont les acteurs en présence, concernant l'échange de quel type d'information ? comment se fait l'échange - écrits, groupes, relations bilatérales, multilatérales, ... ?) ;
- la communication (qui communique, pour dire quoi, à qui, ?) ;
- le pilotage opérationnel de l'animation (en particulier : relation entre structure porteuse / maîtres d'ouvrage / services de l'État / ...).

Pour chacun de ces points, il convient de décrire et d'analyser les mécanismes de prise de décision (quel rôle et quelle légitimité des différents organes visant à la mise en œuvre du Docob (comité de pilotage, groupes de travail, structure porteuse,) ?) ainsi que les règles implicites ou explicites du mode de fonctionnement (existe-t-il une formalisation des règles de fonctionnement ? quel écart entre la pratique et la théorie (Cf : compte rendu de réunion du comité de pilotage, organigrammes internes ...) ? comment ces règles ont-elles été élaborées ? portées à connaissance ?).

Le niveau d'appropriation et d'adhésion à la démarche Natura 2000 constitue un indicateur de son fonctionnement sur le site. Par une analyse à la fois factuelle et qualitative (sur la base d'enquêtes, entretiens, sondages etc ...), il sera utile d'aborder, pour chacune des catégories d'acteurs pertinentes et chacun des partenaires identifiés :

- leur connaissance de la procédure ;
- leur degré d'appropriation ;
- leur degré d'adhésion.

Afin de constater comment est perçue et vécue cette politique par les différents acteurs et partenaires, une approche qualitative et subjective est nécessaire. Cette analyse sera donc réalisée essentiellement à partir d'entretiens, d'enquêtes, de sondages ou de tout autre moyen jugé pertinent.

Elle visera notamment à estimer :

- la connaissance (La démarche Natura 2000 est-elle connue ? Les enjeux du site ? Comment ont-ils connus Natura 2000 ?...) ;
- l'adhésion (Les acteurs se sentent-ils concernés par la démarche ? Y participent-ils ou souhaitent-ils y participer ? ...) ;
- la satisfaction des différents acteurs et partenaires vis-à-vis du fonctionnement de la procédure (L'animation et mise en œuvre du Docob sont-elles connues ? Satisfaisantes ? Les acteurs et partenaires estiment-ils avoir été suffisamment associés ? Comment ? Les prises de décisions sont-elles claires ? Concertées ? Partenariales ? La mise en œuvre s'est-elle faite de façon linéaire ? période de rupture ? de ralentissement ? ...) ;
- la satisfaction des différentes catégories d'acteurs et des partenaires vis-à-vis des objectifs identifiés et des résultats obtenus (Les objectifs sont-ils atteints ? Les résultats sont-ils satisfaisants ? ...) ;
- la satisfaction des différentes catégories d'acteurs et partenaires vis-à-vis du Docob lui-même (Le Docob semble-t-il adapté aux problèmes à traiter ? ...).

Pour chacun de ces points, il est indispensable d'identifier les moyens mis en œuvre, qu'ils soient techniques, financiers et/ou humains. Il est également essentiel d'identifier les éventuelles évolutions/modifications dans le temps de ces différents points, ainsi que leur origine et de mettre en

évidence l'écart, s'il existe, entre les attentes initiales vis-à-vis du Docob et l'état de satisfaction au moment de l'évaluation.

Cette phase permet de donner les éléments nécessaires à l'évaluation du Docob en lui-même (phase 4) ; il est conseillé qu'elle soit confiée à l'opérateur extérieur.

Phase 4 : évaluation du document d'objectifs et de sa mise en oeuvre

L'objectif de cette phase est de mener l'évaluation en tant que telle du Docob et de sa mise en œuvre à partir du produit des phases 1, 2 et 3. Il s'agit donc **d'analyser et d'interpréter les résultats des phases précédentes et de répondre aux questions évaluatives formulées par l'instance d'évaluation.**

Il est indispensable de ne pas se contenter d'étudier chacune des phases indépendamment les unes des autres, mais de les recouper entre elles afin de mener des analyses pertinentes et de tirer des interprétations probantes. L'évaluation doit être menée, aux différentes échelles du Docob et de sa mise en œuvre (enjeux, objectifs, mesures, actions, ...), au regard des critères cités précédemment (Cf. 2.1.2.), soit la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience, les impacts et la durabilité en utilisant une approche qualitative et quantitative.

Les réponses apportées à chaque question évaluative devront être qualifiées, c'est-à-dire qu'il faudra estimer, individuellement pour chaque réponse, son niveau de fiabilité (qui peut dépendre de la qualité et de la quantité de données disponibles).

Cette phase doit être réalisée par un opérateur extérieur à partir des données produites grâce aux phases précédentes. Toutefois, si l'opérateur estime que ces dernières ne lui permettent pas de recueillir l'ensemble des données nécessaires pour répondre aux questions évaluatives, celui-ci devra s'attacher à recueillir les données manquantes.

Phase 5 : conclusions, recommandations et prospective

Cette phase a pour objectif de formuler les recommandations et les conclusions de l'étude. Pour cela, elle doit se baser sur les éléments des phases précédentes, et particulièrement la phase 4, ainsi que mener une démarche prospective (Cf. 2.1.4.).

A cette fin, cette phase doit distinguer les points forts et faibles du document d'objectifs et de sa mise en œuvre, mais également identifier clairement quelles en sont leurs causes et en quoi ils favorisent ou handicapent l'atteinte des objectifs du Docob. Ces éléments doivent s'appuyer sur des raisonnements clairs et bien identifiés.

Les recommandations ont pour rôle de donner des conseils sur la suite à donner au Docob et à sa mise en œuvre :

- élaborer un nouveau document d'objectifs ;
- amender l'ancien (exemple : ajout, suppression ou modification d'objectifs, de mesures) ;
- réviser ou modifier le périmètre ;
- modifier l'organisation de la mise en œuvre ;
- etc

Cette phase doit être réalisée par un opérateur extérieur. Il est cependant conseillé de rédiger les recommandations en concertation avec l'instance évaluatrice afin de prendre en compte l'avis des acteurs opérationnels du site.

3.2.4. Rendu final

Le rendu de l'évaluation se présente sous la forme d'un rapport, rédigé par l'opérateur de l'évaluation. L'organisation (le plan / le sommaire / la présentation : 1 seul rapport, plusieurs, annexes à part, ... / ...) de ce dernier est à décider en concertation avec l'instance évaluatrice. Il est utile de rappeler que les phases de travail ne constituent pas forcément un plan pour le rapport final. Toutefois le rapport d'évaluation devra présenter :

- les méthodologies de travail utilisées lors de la conduite de l'étude ;
- les résultats, présentés autant que possible de manière synthétique, dans le texte (tableaux, graphiques, ...) ;
- les résultats bruts en annexe ;
- les analyses et interprétations des résultats (pourquoi cet objectif est pleinement ou partiellement atteint, pourquoi celui-ci ne l'est pas, qu'est ce qui bloque, ...) ;
- des discussions autour de la fiabilité des résultats (faut-il nuancer certains résultats, pourquoi, ...) ;
- les réponses aux questions évaluatives ;
- les recommandations (faut-il réviser ou non le Docob, y a-t-il des modifications à apporter, faut-il changer certaines choses dans la mise en œuvre, ...).

Une fois la rédaction terminée, les résultats de l'évaluation doivent être présentés, par l'opérateur, au Copil. Dans cette optique, il rédige un rapport de synthèse afin de présenter de manière succincte les résultats et les conclusions de l'étude (notamment les recommandations). Ce rapport est envoyé aux membres du Copil en aval de la réunion afin de la préparer.