

Socle commun pour le suivi et l'évaluation de la gestion des aires protégées

Avril 2024

Réalisé dans le cadre du Plan national d'actions de la SNAP
Objectif 2 – Mesure 7 - Action n°46

L'ÉVALUATION



L'ÉVALUATION : UN MIUG-FEUILLES
AVALÉ EN UN ÉCLAIR QUI LAISSE BABA...



A qui s'adresse ce document ?

Ce document s'adresse aux gestionnaires d'aires protégées ainsi qu'à leurs réseaux : aires protégées marines ou terrestres contractuelles, réglementaires, foncières, issues de classements internationaux en hexagone et dans les outre-mer (aires protégées listées dans l'annexe 1 de la SNAP consultable ici : https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/DP_Biotope_Ministere_strat-aires-protégees_210111_5_GSA.pdf).

Les besoins de ces différentes aires protégées en matière d'évaluation de la gestion sont distincts et il n'est pas question ici de proposer une réponse unique.

Ce socle apporte des repères méthodologiques et des éléments lexicaux courants en évaluation de politique publique utiles aux gestionnaires et à leurs réseaux pour se lancer dans une réflexion d'évaluation de la gestion ; il ne constitue pas un cadre et encore moins une doctrine.

Les contenus de ce document peuvent être mobilisés en fonction des moyens et des ambitions de chaque aire protégée. D'autres ressources sont et seront produites dans le cadre du Centre de ressources « document de gestion des aires protégées » de l'OFB.

Comment a-t-il été construit ?

Ce document est le fruit d'un travail collectif et d'une co-construction entre des agents de l'Office Français de la Biodiversité en charge de la gestion d'aires protégées ou des directions ayant la responsabilité de la mise en œuvre, du pilotage et du déploiement des ressources au service des politiques concernées des réseaux et des gestionnaires d'aires protégées de différents statuts.

Les 3 temps de l'élaboration du socle

1. **Diagnostic** : Il a consisté à identifier les défis à relever, communs et spécifiques à certains statuts d'aires protégées, afin de mettre en place des processus de suivi et d'évaluation de leur gestion. Ce travail a fait l'objet de l'**interview d'une douzaine d'acteurs**¹ de statuts différents fin 2023 et de la production d'une **note d'enjeux** à partager.
2. **Construction** : **Trois temps de travail collectifs** réunissant au total une quarantaine de personnes² ont ensuite permis d'échanger sur cette note afin d'identifier :
 - d'une part, ce qui est commun à tous les statuts et ce qui leur est spécifique,
 - d'autre part, les besoins en termes d'outillage de base commun afin d'accompagner les gestionnaires dans leurs travaux de suivi et d'évaluation de la gestion.

¹ Voir liste en annexe 1

² Voir liste en annexe 1



Le socle commun prend en compte le travail d'élaboration d'un **lexique commun** des termes incontournables pour le suivi et l'évaluation de la gestion (travail initié en février 2023 avec de nombreux partenaires – cf. annexe 1)

Enfin, un **temps de réflexion** avec l'ensemble des acteurs mobilisés depuis le début de la démarche a permis de construire la **structure du socle commun**.

3. **Elaboration** : le contenu a enfin été co-écrit par Consortium Consultants et la Direction Aires Protégées et Enjeux Marins (DAPEM) de l'Office Français de la Biodiversité (OFB) puis validé par la DAPEM de l'OFB et les différents participants à la construction du socle. Des échanges ont été réalisés avec les gestionnaires des 2 aires protégées citées en exemple « fil rouge ».

Ce socle est destiné à être ensuite diffusé et approprié par les gestionnaires d'aires protégées et leurs réseaux pour progresser collectivement dans le suivi et l'évaluation de la gestion des aires protégées.

Table des matières

A qui s'adresse ce document ?	3
-------------------------------------	---

NIVEAU 1 - La maison commune

I. Le suivi et l'évaluation de la gestion des aires protégées dans la SNAP	7
II. Les éléments à prendre en compte	9
II.1 La diversité des statuts d'aires protégées.....	9
II.2 Les cadres internationaux et règlementaires de l'évaluation de la gestion des aires protégées	11
II.3 L'évaluation des aires protégées en tant qu'action publique environnementale.....	15
III. Lexique commun.....	17
III.1 Le contexte commun	18
III.2 La complémentarité des techniques	18
III.3 Les composantes du suivi et de l'évaluation de la gestion.....	19
III.4 Le cadrage de l'évaluation de la gestion	23
III.5 Les outils importants du suivi et de l'évaluation de la gestion.....	25
IV. Plusieurs modèles conceptuels mobilisables avec des points communs	26

NIVEAU 2 : Les 5 clés de la réussite

I. Le suivi et l'évaluation de la gestion : 2 outils indissociables.....	29
II. Mettre en place un suivi de gestion comme préalable à l'évaluation	30
III. Le référentiel : condition de réussite de l'évaluation	31
IV. Rechercher le lien de causalité entre l'action de l'aire protégée et l'évolution de l'état de l'environnement	33
V. La gouvernance de l'aire protégée, de son suivi et de l'évaluation de la gestion	35



Niveau 1 : La maison commune

I. Le suivi et l'évaluation de la gestion des aires protégées dans la SNAP

Les aires protégées jouent un rôle central dans les stratégies de conservation de la biodiversité. La prise de conscience de l'importance de leur gestion est grandissante depuis plusieurs années au niveau national et international. Au regard de ces enjeux, quelle est leur efficacité ? Leur gestion est-elle adaptée et suffisante pour atteindre les objectifs de conservation fixés ? Dans quelle mesure les résultats obtenus sont imputables à la politique menée ? Comment rendre visibles et lisibles leurs effets ?

Autant de questions qui interpellent l'efficacité de leur gestion. La stratégie nationale des aires protégées (SNAP) prévoit notamment que d'ici 2030, les aires protégées seront gérées efficacement grâce notamment au développement des capacités des gestionnaires, de surveillance et de contrôle, à l'existence de documents de gestion focalisés sur les enjeux à relever, au déploiement d'outils d'évaluation, à une gouvernance partagée.

Le suivi et l'évaluation de la gestion sont donc des outils qui doivent permettre de répondre à ces objectifs.

La SNAP 2030 insiste particulièrement sur l'importance de l'évaluation dans son objectif 2 (accompagner la mise en œuvre d'une gestion efficace et adaptée du réseau d'aires protégées), en ces termes (en bleu) :

Au niveau de chaque aire protégée, la qualité de la gestion repose notamment sur :

- Un ou des gestionnaires en capacité (humaine, technique et financière) de mettre en œuvre les actions,
- Des documents de gestion actualisés régulièrement,
- **Des outils de concertation et d'évaluation,**
- L'intégration des enjeux issus des échelles territoriales supérieures,
- Une gouvernance équilibrée qui implique les parties prenantes dont les citoyens bénévoles,
- L'accès à des connaissances spécifiques et pertinentes pour chaque aire protégée,
- La mise en œuvre de moyens de surveillance et de contrôle des activités et en mer, des outils règlementaires.

Afin de passer d'une politique de moyens à une politique de résultats et de rapportage, la stratégie promeut la mise en place d'une gestion de qualité du réseau national d'aires protégées en intégrant les principes de planification et d'évaluation de la gestion des aires protégées avec des documents de gestion lisibles, basés sur des objectifs prioritaires, suivis par des indicateurs dans un cadre de gouvernance approprié.

Cible 3 = D'ici 2030, les aires protégées sont gérées efficacement

Cible 4 = D'ici 2030, l'état de conservation de la biodiversité s'améliore dans les aires protégées.

Elle prévoit, dans la **mesure 7** de renforcer la méthode de pilotage, d'évaluation et d'adaptation de la gestion des aires protégées.



→ **Des tableaux de bord et un socle commun**

L'utilisation des tableaux de bords basés sur des indicateurs, cohérents avec les statuts et objectifs des aires protégées, sera généralisée. Ils seront construits à l'échelle d'une aire protégée et avec l'aide des réseaux. Ils participeront aux rapports et permettront de mieux conduire la gestion. Les questions évaluatives sur les effets de la gestion sur la protection et la conservation des écosystèmes et de la diversité biologique donneront lieu à un socle commun aux différentes aires protégées.³

→ **Des dispositifs d'évaluation de l'efficacité de la gestion facilitant le rapportage**



À moyen terme, un dispositif d'évaluation de l'efficacité de la gestion des sites sera déployé pour toutes les catégories d'aires protégées pour s'assurer de l'atteinte des objectifs de conservation au regard des enjeux locaux, nationaux, européens ou globaux. Il conviendra de bancariser les données d'évaluation dans des systèmes d'informations dont la mise en cohérence permettra de satisfaire les obligations internationales de rapportage. Les aires protégées volontaires pourront également s'engager dans des démarches de labellisation internationale de la qualité de gestion et de gouvernance de type Liste verte de l'UICN⁴

Le 1^{er} plan national d'actions qui découle de la SNAP fixe, dans sa mesure 7, l'adaptation de la méthodologie du guide d'élaboration des documents de gestion des espaces naturels à l'ensemble des statuts concernés, en intégrant les spécificités des différents types d'aires protégées (action N°45).

Il fixe également le déploiement de dispositifs d'évaluation dans les aires protégées, pour rendre compte des résultats obtenus et la construction collective d'un socle commun (questions évaluatives, indicateurs) adapté à différentes échelles (éco-régionales, régionales, façades / bassins ultramarins, locales) – action N°46. Cette action est pilotée par l'OFB en lien avec les réseaux d'aires protégées et le Ministère de la transition écologique. C'est dans ce cadre que se situe ce document.

³ SNAP 2030, p.28

⁴ <https://uicn.fr/aires-protégees/la-liste-verte-des-aires-protégees/>

II. Les éléments à prendre en compte

II.1 La diversité des statuts d'aires protégées

Le suivi et l'évaluation de la gestion des aires protégées dépendent de 2 dimensions complémentaires :

- des types et du nombre de finalités confiées à chaque statut d'aires protégée,
- de l'ambition de l'évaluation intermédiaire ou finale de l'aire protégée.

Parmi la diversité de statuts, **la finalité commune est le bon état des espèces et habitats⁵**, ceci implique donc que les évaluations de la gestion menée par les aires protégées considèreront toujours à minima cette finalité. Ainsi, dans la suite de ce document, **les focus et exemples présentés concernent cette finalité en priorité.**

Les évaluations menées seront donc plus ou moins larges et porteront ou pas sur les autres dimensions (paysagère, culturelle, éducation à l'environnement, développement durable, ...) en fonction des statuts, mais aussi en fonction des enjeux, des spécificités locales et des priorités et moyens de l'aire protégée. Cela conditionne donc le type de **questions évaluatives⁶** posées pour chaque statut.

Au-delà des finalités qui varient en fonction des statuts (cf. tableau page suivante), l'aire protégée peut chercher à mettre en relation différents éléments de sa gestion. Elle peut chercher à **évaluer sur différents registres** :

- l'atteinte de ses objectifs (efficacité),
- l'adaptation des ressources mobilisées à ses objectifs (cohérence interne),
- l'adaptation des ressources mobilisées aux résultats produits (efficacité),
- le rôle joué, complémentaire ou concurrent, par les autres politiques publiques sur un enjeu (cohérence externe),
- voire, les effets obtenus par les actions menées au regard d'enjeux prioritaires (utilité), ...

La profondeur de l'évaluation dépend donc **des registres d'évaluation⁷**. Ils conditionnent aussi les questions évaluatives posées pour chaque aire protégée et son contexte.

NB - Réaliser une évaluation finale d'aire protégée selon les repères méthodologiques du présent document est possible : par exemple, la RNCFS de Donzère Mondragon (1 ETP) a réalisé une évaluation finale de manière concomitante avec le renouvellement de son plan de gestion. La méthode évaluative a porté principalement sur l'évaluation de l'efficacité de l'ancien plan de gestion et l'évaluation de la pertinence à la fois sur l'ancien et le futur plan de gestion en lien aussi avec le label liste verte !

⁵ Cet objectif n'est pas toujours explicite pour tous les statuts dans les différents codes mais au travers de la SNAP et de la cible 4, il est devenu commun aux aires protégées

⁶ Voir page 22

⁷ Voir page 22

Statuts des aires protégées et finalités⁸ :

Statut d'Aire protégée	<i>Le bon état des espèces, habitats et fonctionnalités des écosystèmes</i>	<i>La valeur ajoutée sociale, économique, scientifique ou éducative</i>	<i>Préservation des paysages, du patrimoine culturel</i>	<i>Gestion des ressources naturelles et développement durable</i>
Arrêté préfectoral de protection de biotope, géotope, HN	x			
Aire marine protégée (au titre de conventions de mers régionales)*	x		x	x
Bien inscrit sur la liste du patrimoine mondial ^{2**}	x*	x	x	
Espaces naturels sensibles	x	x	x	
Parc national (cœur et aire d'adhésion)	x	x	x	x
Parc naturel marin	x	x	x	x
Parc naturel régional	x	x	x	x
Réserves biologiques	x			x
Réserve de biosphère	x	x	x	x
Réserve nationale de chasse et de faune sauvage	x	x		x
Réserve naturelle nationale	x	x		
Réserve naturelle régionale	x	x		
Sites classés*** et Grands sites de France	x**	x	x	
Sites du Conservatoire du littoral	x	x	x	
Sites des Conservatoires d'espaces naturels	x	x		x
Sites N2000 (ZSC, SIC, ZPS)	x			
Zone de conservation halieutique	x			x
Zone humide d'importance internationale (Ramsar)	x	x	x	

regroupé ici mais cas très différents en fonction des conventions concernées **bien naturel ou mixte, ou géoparc *en fonction du site classé*

⁸ Tableau inspiré INPN 2019 et annexe CT88

II.2 Les cadres internationaux et réglementaires de l'évaluation de la gestion des aires protégées

Au niveau mondial, une minorité d'aires protégées seulement ont évalué l'efficacité de leur gestion⁹. Parmi elles, peu sont en capacité d'établir les liens entre les impacts de leurs actions de gestion et les résultats de conservation qu'elles observent. Ces constats questionnent nécessairement l'efficacité des aires protégées, qui se sont pourtant imposées comme l'un des outils majeurs de protection de la biodiversité. C'est pourquoi, dans le but d'améliorer l'efficacité globale des aires protégées et grâce aux apports de la communauté scientifique, l'enjeu de standardiser leur évaluation s'est fortement renforcé à l'échelle internationale au cours de ces dernières années.

Ainsi, le cadre international, européen et national a évolué pour renforcer l'efficacité de la gestion des aires protégées. Les principales conventions et directives qui y font référence sont présentés ci-dessous avec en annexe 2 les extraits complets lorsqu'ils sont pertinents. Ils n'ont pas de caractère contraignant en soi sauf pour les directives européennes transcrites en droit français et pour le règlement européen sur la restauration de la nature (en cours d'adoption) qui est directement contraignant dans les Etats membres. Elles restent cependant des trajectoires importantes tracées pour les aires protégées en matière de gestion et d'évaluation et font référence pour les travaux qui concernent ces sujets.

1. La convention sur la diversité biologique et stratégies européenne et nationales

COP15 - GBF – Global Biodiversity Framework - Cadre Mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal (2022) - Section H. Cibles mondiales de Kunming à Montréal pour 2030

Réduire les menaces pesant sur la biodiversité

CIBLE 3

Faire en sorte et permettre que, d'ici à 2030, au moins 30 % des zones terrestres, des eaux intérieures et des zones côtières et marines, en particulier les zones revêtant une importance particulière pour la biodiversité et les fonctions et services écosystémiques, soient effectivement conservées et gérées par le biais de systèmes d'aires protégées écologiquement représentatifs, bien reliés et gérés de manière équitable, et d'autres mesures efficaces de conservation par zone, en reconnaissant les territoires autochtones et traditionnels, le cas échéant, et intégrés dans des paysages terrestres, marins et océaniques plus vastes, tout en veillant à ce que toute utilisation durable, le cas échéant dans ces zones, soit pleinement compatible avec les résultats de la conservation, en reconnaissant et en respectant les droits des peuples autochtones et des communautés locales, y compris sur leurs territoires traditionnels.

La Stratégie biodiversité UE 2020 fixe des cibles quantitatives et qualitatives pour les aires protégées d'ici à 2030 dont : "Apporter une protection juridique à un minimum de 30 % des terres et 30 % des mers de l'Union" et « Assurer une gestion efficace de toutes les zones protégées, en définissant des objectifs et des mesures de conservation clairs, et garantir un suivi approprié de ces objectifs et mesures ». Les aspects relatifs à l'évaluation de la gestion dans la SNAP 2030 ont été déclinés en partie 1. La Stratégie nationale de la biodiversité 2030, adoptée en décembre 2023 reprend les cibles quantitatives visant à protéger efficacement au moins 30 % du territoire national, terrestre et marin, dont 10 % en protection forte (mesures 1 et 2).

⁹ Ex : Statut 2020 des aires marines protégées en Méditerranée, seulement 3% de la surface des AMP en Méditerranée est couvert par des plans de gestion entièrement mis en œuvre. Dans le reste du bassin, les plans de gestion ne sont généralement que partiellement mis en œuvre (47%), ou les AMP ne disposent tout simplement pas de plan de gestion (26% de la surface couverte)

2. Les directives européennes concernant les aires protégées

- Directive Habitats Faune Flore 92/43/CEE du 21 mai 1992 et Directive Oiseaux 2009/147/CE du 30 novembre 2009 – Pour les sites Natura 2000

Ce texte est centré sur les habitats naturels et habitats d'espèces listés en annexe de la directive et vise leur maintien ou, le cas échéant, le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces concernés dans leur aire de répartition naturelle (art.3). **C'est la cible globale.** La directive impose la surveillance de l'état de conservation des espèces et habitats naturels listés (art.11) et, si des mesures sont prises elles doivent comporter la poursuite de la surveillance prévue à l'article 11.

L'état de conservation favorable est lui-même défini par la Directive Habitats comme atteint lorsque trois conditions sont réunies (art.1) :

1. *« les données relatives à la dynamique de la population de l'espèce en question indiquent que cette espèce continue et est susceptible de continuer à long terme à constituer un élément viable des habitats naturels auxquels elle appartient »*
2. *l'aire de répartition naturelle de l'espèce ne diminue ni ne risque de diminuer dans un avenir prévisible*
3. *il existe et il continuera probablement d'exister un habitat suffisamment étendu pour que ses populations se maintiennent à long terme. »*

La Directive Habitats engage les Etats membres à assurer une gestion de ces sites, intégrant des mesures de prévention des dégradations (art. 6), de financement (art. 8) ainsi qu'un système de surveillance (art. 11) et de rapportage (art. 17).

L'article 17 demande que les états membres produisent [à l'échelle biogéographique] un rapport tous les six ans à la Commission européenne. Il doit contenir à la fois des informations sur ce qui a été réalisé, sur l'état de conservation des habitats et des espèces, et sur l'impact des mesures de gestion sur cet état de conservation¹⁰.

La mise en œuvre de la directive « Oiseaux » fait l'objet en sus d'un bilan tous les 3 ans (article 12 de la directive « Oiseaux »); celui-ci, qui était initialement descriptif des actions entreprises à l'échelle nationale, est désormais synchronisé avec le rapportage au titre de la directive « Habitats / Faune / Flore » et enrichi des données sur l'état de conservation des populations d'oiseaux.

L'évaluation est donc abordée à l'échelle nationale (biogéographique) et européenne avec une évaluation appropriée des progrès réalisés et, en particulier, de la contribution de Natura 2000 à la réalisation des objectifs spécifiés à l'article 3. En France, de tels travaux ont été menés par Patrinat sous l'angle de l'efficacité du réseau Natura 2000 terrestre¹¹. Patrinat avait été missionné sur ces travaux suite aux constats du rapport CGEDD/CGAAER de 2016 qui indiquaient que *« l'évaluation des résultats est manifestement l'un des domaines où le modèle Natura 2000 à la française peut progresser »*.

- Directive 2000/60/CE Cadre sur l'Eau transposée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, 2006

Le texte fournit des définitions relatives à l'état et au bon état des masses d'eau. Des objectifs environnementaux sont fixés par les plans de gestion des masses d'eau avec une cible générale : parvenir à un bon état chimique et écologique des eaux de surface au plus tard quinze ans après la date d'entrée en vigueur de la présente directive.

¹⁰ A noter que cette demande n'est pas traduite en droit national à l'échelle des sites – cf page 14

¹¹ <https://www.natura2000.fr/suivi-evaluation/efficacite-du-dispositif>

► Directive 2008/56/CE Stratégie pour le milieu marin

Le texte fournit des définitions portant aussi sur le bon état écologique et la notion d'objectif environnemental centré sur l'état des eaux et les pressions qu'elles subissent (= description qualitative ou quantitative de l'état souhaité pour les différents composants des eaux marines et les pressions et impacts qui s'exercent sur celles-ci dans chaque région ou sous-région marine). **La cible globale** est aussi définie : « prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020 » (Chap. 1 – art 1).

Le texte mentionne la nécessité de réaliser une évaluation initiale globale de l'état du milieu marin au travers de l'analyse de l'état écologique des eaux, des principaux impacts et principales pressions et d'une analyse économique et sociale de l'utilisation des eaux et du coût de la dégradation du milieu marin (art 8). Cette évaluation initiale globale de l'état du milieu marin doit aboutir à la définition par les Etats membres d'objectifs environnementaux et d'indicateurs associés pour leurs eaux marines afin d'orienter les efforts en vue de parvenir à un bon état écologique du milieu marin (art 10).

Le texte aborde également l'évaluation des mesures nécessaires au bon état écologique ou à sa conservation dans les eaux marines (chap. 3, art 13) avec, à la fin du §3, « les États membres veillent à ce que les mesures soient efficaces au regard de leur coût et techniquement réalisables, et procèdent, avant l'introduction de toute nouvelle mesure, à des évaluations des incidences, et notamment à des analyses coûts/avantages ». L'annexe V de la directive fournit une liste indicative des points sur lesquels doivent porter les programmes de surveillance (art 11) avec notamment la nécessité de recueillir les informations permettant d'évaluer l'incidence des mesures mentionnées à l'article 13 (§3). A noter que cette liste s'applique à l'échelle des façades maritimes.

- Loi européenne sur la restauration de la nature, en cours d'adoption : Les pays de l'UE doivent restaurer au moins 30% des habitats en mauvais état d'ici 2030, 60% d'ici 2040 et 90% d'ici 2050

Cette partie montre que si le cadre mondial de la biodiversité de Kunming à Montréal (2022) et les stratégies européennes et nationales de la biodiversité fixent des cibles communes de protection et de conservation effective / efficace, les directives européennes demandent elles aux Etats membres d'évaluer et/ou de rendre des comptes à des échelles plus larges que celle des aires protégées (échelle biogéographique / façades maritimes). Ces demandes sont reprises en tout ou partie dans les textes réglementaires nationaux relatifs aux statuts concernés.

3. Les cadres spécifiques à chaque statut d'aire protégée

Plusieurs types de textes prévoient différents cadres et modalités pour l'évaluation de la gestion en fonction des statuts (extraits en annexe 3).

Il semble utile de retenir ici principalement, que **certains statuts doivent évaluer leur document de gestion et d'autres le peuvent (sur la base de recommandations ou stratégies non contraignantes)**.

► **Des obligations réglementaires pour certaines aires protégées**

Les **Parcs nationaux** évaluent l'application de la charte et délibèrent sur l'opportunité de sa révision douze ans au plus après son approbation, sa précédente révision ou la dernière décision de ne pas la réviser (CE art L.331-3-II), c'est le président du CA qui anime et préside le suivi et l'évaluation de la charte (CE art L.331-8).

Pour les **Réserves naturelles**, à l'issue de la première période de cinq ans, la mise en œuvre du plan fait l'objet d'une évaluation et le plan est renouvelé et, le cas échéant, modifié par décision préfectorale (CE Art R.332-22).

Les textes relatifs à l'évaluation sont les plus nombreux pour les **Parcs naturels régionaux** : l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte assurent, en conséquence, l'évaluation de la mise en œuvre de la charte et le suivi de l'évolution du territoire (CE Art L333-1-V). Pour cela, ils sont représentés par le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc qui coordonne les travaux (CE Art L.333-3-E). Le rapport de charte comprend un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte (CE Art R333-3 II). En vue de la révision de la charte le syndicat mixte doit notamment produire un bilan comprenant une évaluation de la mise en œuvre de la charte et une analyse des effets de la mise en œuvre de ses mesures prioritaires sur l'évolution du territoire. La note technique du 7 novembre 2018 (MTECT) précise que le rapport décrit les modalités de gouvernance prévues pour la mise en œuvre et l'évaluation de la charte (organes, périodicité, ...).

Pour les Parcs naturels marins (PNM), le plan de gestion est mis en révision tous les 15 ans au moins (CE Art.L334-5). C'est le conseil de gestion qui élabore et adopte le plan de gestion et définit le programme d'actions permettant la mise en œuvre du plan de gestion et en assure le suivi, l'évaluation périodique et la révision (CE Art R334-33).

Pour les **sites des conservatoires d'espaces naturels**, ce sont les objectifs de chaque plan de gestion qui font l'objet avant son terme d'une évaluation par le conseil scientifique du conservatoire régional des espaces naturels agréé (Art II.2 du décret du 7 octobre 2011). Les conservatoires régionaux d'espaces naturels doivent en outre « communiquer les plans de gestion et leurs évaluations aux autorités ayant délivré l'agrément ainsi qu'aux collectivités territoriales intéressées » (Art. II.3).

Pour les **sites Natura 2000**, les textes ne font pas référence explicitement à l'obligation d'évaluer le document d'objectif en tant que tel mais bien d'évaluer l'état de conservation des habitats et des espèces pour lequel le site a été désigné¹². Le suivi et l'évaluation à l'échelle des sites Natura 2000 sont prévus dans les articles R. 414-11 et R. 414-8-5 du Code de l'environnement (et R414-9-6 pour les sites marins). Le comité de pilotage Natura 2000 suit la mise en œuvre du document d'objectifs et examine tous les 3 ans un rapport qui retrace les mesures mises en œuvre et les difficultés rencontrées et indique, si nécessaire, les modifications du document de nature à favoriser la réalisation des objectifs [...] en tenant compte notamment des activités humaines sur le site. Le préfet évalue périodiquement l'état de conservation des habitats naturels et espèces qui justifient la désignation du site. S'il est démontré que ces objectifs n'ont pas été atteints, le Préfet met en révision le document d'objectifs et saisit le comité de pilotage à cette fin.

On constate dans ces textes que la portée de l'évaluation finale est plus ou moins large. Par exemple, elle conditionne, pour les Parcs nationaux, la décision ou non de réviser qui sera prise par le conseil d'administration. Elle est une étape obligatoire pour le renouvellement du label des Parcs naturels régionaux, elle est réalisée par le syndicat mixte en impliquant toutes les parties prenantes. Pour les Parcs naturels marins, elle est une étape avant le renouvellement du plan de gestion. Les textes sont plus ou moins précis sur les contenus que doivent présenter les documents de gestion en termes de suivi et d'évaluation (pour les Parcs naturels régionaux, ils sont exigeants sur le contenu du dispositif de suivi du territoire et d'évaluation des chartes).

¹² Comme évoqué en partie 2, l'article 17 de la DHFF demande aux Etats membres d'évaluer dans le cadre du rapportage, la contribution du réseau Natura 2000 à l'atteinte des résultats mais cela n'est pas traduit en droit national.

- **Pour les autres statuts, il n’y a pas de référence législative ou réglementaire à l’évaluation de la gestion de l’aire protégée**

Cependant, d’autres cadres existent :

Pour les **sites RAMSAR**, il s’agit de recommandations mais pas d’obligations. Pour ce faire, des outils ont été développés pour évaluer les sites : l’Outil de suivi de l’efficacité de la gestion des Sites Ramsar (R-METT). Peu de cadres existent (de simples conseils méthodologiques) pour les **réserves de biosphère** (réseau MAB). Pour les biens inscrits au **patrimoine mondial de l’UNESCO**, il existe un système de rapports périodiques et de suivis réactifs ; les Etats rendant compte régulièrement de l’état de conservation de leurs biens inscrits.

Les **Réserves Naturelles de Chasse et de Faune Sauvage (RNCFS)** ne font pas l’objet d’une obligation d’évaluation prévue par les textes mais l’OFB qui gère ou co-gère 10 des 11 RNCFS précise dans la stratégie réserve adoptée en 2022 que chaque RNCFS est dotée d’un plan de gestion qui est évalué avant révision.

Les **arrêtés préfectoraux de protection de biotope**, de géotope ou d’habitats naturels ne font pas l’objet de mesures de gestion obligatoires.

Pour les **sites du Conservatoire des Espaces Littoraux et Rivages Lacustres (CELRL)**, une méthode d’évaluation simple de l’état des sites, partagée au niveau national, permet d’identifier les grandes tendances d’évolution de l’état des sites et des facteurs de dégradation. Celle méthode permet aussi de répondre aux objectifs fixés dans le contrat d’objectifs et de performance signé avec leur tutelle. Elle est réalisée à dire d’expert et permet d’apprécier l’état du site et non l’efficacité du dispositif de gestion en place.

Pour les **Espaces Naturels Sensibles (ENS)**, c’est la charte départementale des ENS qui fixe des orientations communes en matière d’évaluation et de suivi.

Pour les **grands sites de France (qui comportent des sites classés)**, le règlement d’usage du label dispose notamment que le dossier de candidature comporte des modalités d’évaluation et de suivi, et notamment les indicateurs et outils de suivi choisis, le suivi de la fréquentation, l’observatoire photographique du paysage.

Si les aires protégées ont toutes des spécificités et s’il existe déjà des avancées nombreuses, rappelons que les gestionnaires d’aires protégées et leurs réseaux ont tous en charge de mettre en œuvre les politiques publiques aires protégées.

Il y a un enjeu de lisibilité de l’action des aires protégées aux différentes échelles (rappelé par la DEB/MTECT lors du séminaire sur les plans d’action territoriaux en novembre 2023) et un enjeu global de faire progresser la protection de la biodiversité. Ces enjeux dépassent chaque statut et leur diversité, ils font commun.

II.3 L’évaluation des aires protégées en tant qu’action publique environnementale

L’évaluation de politiques publiques dans le domaine de l’environnement est différente de l’évaluation de l’état de l’environnement, qui s’intéresse essentiellement à l’état du milieu (espèces, habitats, etc...) et ses pressions, et qui repose sur des données collectées dans le cadre de la surveillance de l’environnement (par exemple l’évaluation de l’état de conservation des habitats dans le cadre de la directive habitats faune flore)¹³.

Le guide d’élaboration des plans de gestion des espaces naturels¹⁴ fournit une méthode complète et riche pour établir des plans de gestion basés sur l’évaluation de l’environnement, et construire une démarche basée sur des objectifs prioritaires et des indicateurs qui rendent le plan de gestion évaluable.

¹³ Note OFB 2020, l’évaluation de politiques publiques : un outil au service de l’amélioration de l’action publique pour la biodiversité

¹⁴ <http://ct88.espaces-naturels.fr/>

Des travaux en cours, en cohérence avec le présent socle commun, produiront des ressources complémentaires pour ce guide visant à accompagner l'exercice d'évaluation de la gestion à mi-parcours ou avant renouvellement.



En effet, comme cela a été précisé en II.2, les niveaux attendus en matière d'évaluation et de rapportage des aires protégées diffèrent d'un statut à l'autre. Pour rappel, la finalité commune des aires protégées au sens de la SNAP (cf tableau en page 10) vise le bon état des espèces et des habitats et la fonctionnalité des écosystèmes. Ainsi, évaluer l'état de l'environnement des aires protégées est une composante nécessaire et indispensable de l'action des aires protégées.

L'évaluation doit ensuite permettre d'identifier **les liens de causalité** entre l'évolution de l'état de l'environnement et l'action publique. En effet, un état de conservation d'espèce ou d'habitat peut se dégrader tout en ayant une gestion exemplaire... pourquoi ? C'est ce que l'évaluation de la gestion va chercher à déterminer en examinant la logique d'action associée à la recherche de la diversité des facteurs influençant ces évolutions.

III. Lexique commun

Ce lexique a été construit à partir de documents de référence déjà existants dont la stratégie nationale des aires protégées 2030, le guide d'élaboration des plans de gestion d'espaces naturels (CT88), « L'évaluation de politiques publiques » (note interne OFB, 2020) et d'une co-construction avec des acteurs engagés dans l'évaluation de la gestion des aires protégées – cf annexe 1.



Les mots essentiels du suivi et de l'évaluation de la gestion sont classés ci-dessous selon 7 thématiques afin d'en faciliter la compréhension et l'usage :

1. Mettant en exergue des mots qualifiant **le contexte commun** aux différents statuts d'aires protégées : *aire protégée, enjeu écologique, gestion de l'aire protégée*
2. Précisant la **complémentarité des techniques** : *surveillance, suivi, suivi de gestion, évaluation de la gestion*
3. Définissant le **vocabulaire indispensable** : *Etat, pression, enjeu, objectif, indicateur, cible*
4. Caractérisant les **composantes du système** : *réponse / réalisation, effets, résultat, impact*
5. Ciblant les **différents registres de l'évaluation de la gestion** : *pertinence, efficacité, efficience, cohérence*
6. Présentant les **outils indispensables à mettre en place** : *système d'information, tableau de bord*
7. Permettant le **cadre de l'évaluation de la gestion** : *référentiel, question évaluative*

Ce lexique a pour objectif de faciliter une compréhension commune des termes les plus courants utilisés dans le suivi et l'évaluation afin de faciliter les échanges entre les acteurs impliqués dans la gestion et l'évaluation des aires protégées.

III.1 Le contexte commun

Aire protégée - Un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature, les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés (UICN, Conférence d'Almeria, 2007- SNAP, 2021) ainsi que la qualité paysagère, la gestion durable des ressources et des usages. Les niveaux de protection sont différents en fonction de leurs statuts – les statuts concernés sont listés à l'annexe 1 de la SNAP 2021-2030.

Enjeux écologiques - Eléments du patrimoine naturel qui font la singularité de l'aire protégée et sur lesquels il faut veiller ou agir afin d'éviter le risque de les perdre ou de devoir les reconquérir. Ces éléments constituent une responsabilité particulière du gestionnaire, il doit en préserver l'état ou l'améliorer. C'est ce qui est important. Ce n'est pas ce qui doit être atteint, ni un problème constaté, ni ce qui doit être fait. (CT88)

Gestion de l'aire protégée - L'ensemble des conséquences du classement en aire protégée et des actions mises en œuvre par la structure gestionnaire et certaines parties prenantes de l'aire protégée pour répondre aux finalités statutaires de l'aire protégée et aux enjeux identifiés. Cela comprend l'activité d'une équipe, le déploiement des moyens financiers et matériels, une gouvernance, un document de planification de la gestion, des dispositifs de contrôle, de suivi et d'évaluation (cf. p17 SNAP). La mise en œuvre du document de gestion comprend des actions / mesures / opérations de différents types et variables en fonction des statuts d'aire protégée.

III.2 La complémentarité des techniques

Surveillance (monitoring) de la biodiversité - Elle consiste dans l'inventaire standardisé ou de mesures d'un groupe particulier de variables de biodiversité dans un aire spécifique échantillonnée. La surveillance de la biodiversité vise à mettre en avant les changements dans les différentes formes de la biodiversité (gènes, taxons, écosystèmes, etc...). C'est donc une des dimensions du suivi de l'aire protégée. (Déf. Agence européenne de l'environnement).

Suivi - Processus continu de recueil systématique dans le temps de données et informations pour détecter une évolution des tendances au sein d'aires protégées ou de réseaux en réponse à des questions clairement formulées ou à des hypothèses à vérifier. Il porte sur les espèces / habitats, les pressions, les activités de gestion, les moyens ... Une des missions des aires protégées est de développer la connaissance et d'assurer un suivi scientifique de leurs patrimoines naturels, culturels et paysagers dans le temps via des protocoles qui renseignent notamment des indicateurs d'état. Le suivi consiste notamment à mettre à jour certains états et pressions qui aident à ajuster les enjeux des aires protégées.

Suivi de gestion - Consiste dans la mise en œuvre d'un système d'informations capable de renseigner sur l'état d'avancement des réponses / réalisations mises en œuvre et des moyens déployés (financiers, humains) sur l'aire protégée. Des outils tels que le logiciel EVA par exemple y contribuent. Ils faciliteront le rapportage et la production de bilans et contribueront à préparer l'évaluation.

Evaluation de la gestion - Elle vise à mesurer les effets engendrés par la gestion de l'aire protégée en recherchant si les moyens juridiques, administratifs, financiers et techniques mis en œuvre produisent les résultats attendus au vu des enjeux du site. Il s'agit in fine de rechercher les liens de causalités qui permettent de qualifier les effets. Elle porte également sur l'atteinte des objectifs à long terme et opérationnels, sur la bonne mise en œuvre, l'efficacité et l'efficience des actions de gestion et se base notamment sur des indicateurs de différentes natures¹⁵.

¹⁵ Cf définition indicateurs

III.3 Les composantes du suivi et de l'évaluation de la gestion

Enjeu - C'est ce qui est à perdre ou à gagner, il souligne là où est la clé du problème, ils sont le plus souvent rédigés à l'aide d'une phrase nominale¹⁶ et sont par nature peu nombreux et intégrateurs (concernent plusieurs catégories d'acteurs). Dans les aires protégées ils peuvent être écologiques, paysagers, socio-économiques.

Exemple 1¹⁷ (PNM Golfe du Lion) : Les herbiers de posidonies

Exemple 2 (RNR Val Suzon) : Les forêts de combes et de versant

Exemples complémentaires (sur d'autres finalités) : La diversité culturelle des savoirs et des savoir-faire (Parc amazonien de Guyane) – Un usage économe et équilibré de l'espace (PNR Pyrénées ariégeoises)

Etat - Il s'agit de l'état d'un enjeu à un instant donné. La qualification de l'état renvoie à des niveaux de références définis ou pas par des directives, la loi, les réglementations ou d'autres documents de cadrage. Les états à des instants différents ou sur des échelles spatiales différentes pourront être comparés afin d'apprécier des évolutions, de formuler des hypothèses d'effets à vérifier.

Exemple 1 : L'EBQI (Ecological based quality index) est majoritairement qualifié de moyen dans les différents herbiers suivis en 2020

Exemple 2 : Etat de conservation qualifié de moyen à bon selon les peuplements

Pression : Conséquence de facteurs naturels et anthropiques qui agissent de façon directe ou indirecte sur l'état des enjeux. Ces facteurs exercent essentiellement des influences négatives (menaces/pressions) sur l'enjeu.

Exemple 1 : Les mouillages forains (facteurs anthropiques) exercent une abrasion et une destruction d'habitats (pression physique) sur le substrat et l'herbier [une des pressions parmi d'autres]

Exemple 2 : Les prélèvements de bois [une des pressions parmi d'autres]

Objectif à long terme : Etat ou fonctionnement souhaité par rapport à la situation actuelle de l'enjeu qu'il faut viser afin de répondre à l'enjeu. Il exprime ce que l'on veut ATTEINDRE. C'est une décision « politique » qui engage les acteurs sur le long terme. Elle est issue d'un croisement des différents enjeux et répond aux obligations de l'aire protégée. Dans la mesure du possible il doit traduire le résultat attendu et le niveau d'exigence fixés par l'organe de gouvernance.

Objectif opérationnel : Ce que l'on a A FAIRE à court et moyen termes par des choix opérationnels établis au regard de l'analyse des facteurs qui influencent les enjeux, et qui permettront ainsi la progression vers les objectifs à long terme.

Exemple 1 :

Objectif à long terme : Atteindre un bon état de conservation des herbiers de posidonie garantissant leurs rôles fonctionnels

¹⁶ Pour les enjeux écologiques, ils sont exprimés en ciblant le patrimoine naturel pour lequel l'aire protégée a une responsabilité

¹⁷ Les exemples présentés ici constituent des « fils rouge » et ont été validés avec les gestionnaires des 2 aires protégées citées en exemple.

Objectif opérationnel : Limiter ou supprimer l'ancrage des bateaux sur les herbiers de posidonie

Exemple 2 :

Objectif à long terme : Conserver, voire améliorer l'état de conservation des forêts de combes et de versant

Objectif opérationnel : Limiter les prélèvements de bois - Mettre en libre évolution les forêts de feuillus adultes

Réponse / réalisation - Il s'agit de l'ensemble des actions menées sur l'aire protégée pour agir sur l'état, les pressions et produire des effets (résultats / impacts). Elle comprend les efforts mis en œuvre pour agir sur les pressions identifiées (CT88). Le bilan d'activité consigne les réalisations / réponses apportées dans le cadre de la gestion.

Exemple 1 : Mise en place de zones de mouillage et d'équipements légers (ZMEL)

Exemple 2 : Mise en libre évolution des peuplements dans les aménagements forestiers

Résultat - Il constitue un des éléments de la stratégie de l'action publique (Réalizations / résultats / impacts). Les résultats sont les **effets** générés à court ou moyen termes par les actions mises en œuvre sur leurs cibles directes.

Exemple 1 : Forte réduction des ancrages sur les herbiers dans les ZMEL [effet direct de la gestion sur la pression]

Exemple 2 : Modification des pratiques sylvicoles / X% des peuplements à structure irrégulière en libre évolution [effet direct de la gestion sur la pression]

Impact - Il constitue un des éléments de la stratégie de l'action publique mise en place sur les aires protégées (Réalizations / résultats / impacts). Les impacts sont les **effets** à moyen ou long termes, directs ou indirects des actions mises en place. Ils peuvent être comparés aux cibles visées.

Exemple 1 : Amélioration de l'état des herbiers de posidonie (Impact) à la suite de la réduction des ancrages (Résultats) sur des zones de mouillage et d'équipement léger (Réalisation/réponse)

Exemple 2 : Amélioration de l'état de conservation des forêts de versants et de combes amélioré (Impact) à la suite de la mise en œuvre de la non-gestion de surfaces sur des espaces définis (Résultat) grâce à la mise en œuvre de la libre évolution dans les aménagements forestiers à l'occasion de leur révision (Réalisation/réponse)

Les résultats et les impacts sont des effets de la gestion. Ils sont qualifiés à partir de leur relation de cause à effet avec les réalisations / réponses. La triangulation des données (sources différentes) et/ou la comparaison dans le temps et l'espace est indispensable pour tenter de cerner les effets propres de la gestion des aires protégées.

Indicateur - En évaluation de politique publique, un indicateur décrit de façon précise l'information qui doit être recherchée pour répondre aux questions évaluatives. Il peut être quantitatif ou qualitatif. Dans le cas de la connaissance de l'état du milieu, un indicateur est une quantité mesurable directement ou calculable indirectement à partir des données relevées sur le terrain à l'aide d'un protocole. Ils sont de natures différentes (état, pressions, moyens, réalisations / réponses, résultats, impacts).

- Etat : mesure la situation ayant d'abord permis de qualifier l'enjeu et ensuite suivre son évolution grâce aux suivis réalisés
- Pression : mesure les facteurs d'influence sur l'état et les pressions qui en sont issues
- Moyens : ressources humaines et/ou financières mobilisées
- Réalisations / réponses : mesure **ce qui est produit** par l'action (ce que l'on a fait avec les

ressources qui ont été mobilisées)

- Résultats : mesure l'**effet immédiat** généré par l'action sur les pressions identifiées
- Impact : mesure les **effets à moyen ou long terme** sur les enjeux

Exemple 1 : EBQI (Ecological based quality index) et surface des herbiers de posidonie de référence (Etat) / Nombre de bateaux qui ancrent illégalement dans les zones de mouillage et d'équipement léger (ZMEL) (Pression) / Nombre de mouillages écologiques mis en place (Réalisation / réponse) / Nombre de ZMEL mises en place (Réalisation / réponse)

Exemple 2 : Espèces indicatrices des forêts à caractère naturel (Etat) / Volumes de prélèvement de bois (Pression) / Surfaces en libre évolution (Réalisation / réponse)

Cible : Situation ou seuil d'un indicateur quantitatif ou qualitatif vers laquelle on veut tendre, à court, moyen ou long terme, en fonction des effets recherchés des actions mises en place. La cible peut être définie par des données brutes ou relatives (ex. en évolution), voire qualitatives si on peut les apprécier à partir de techniques d'observation ou d'enquête. Disposer d'une cible pour les indicateurs choisis facilite l'évaluation. Définir une cible nécessite la connaissance d'une situation de départ.

Exemple 1 : Maintien ou hausse de la surface actuelle des herbiers de posidonie

Exemple 2 : Eclaircies limitées aux jeunes peuplements / 100% des peuplements à structure irrégulière en libre évolution

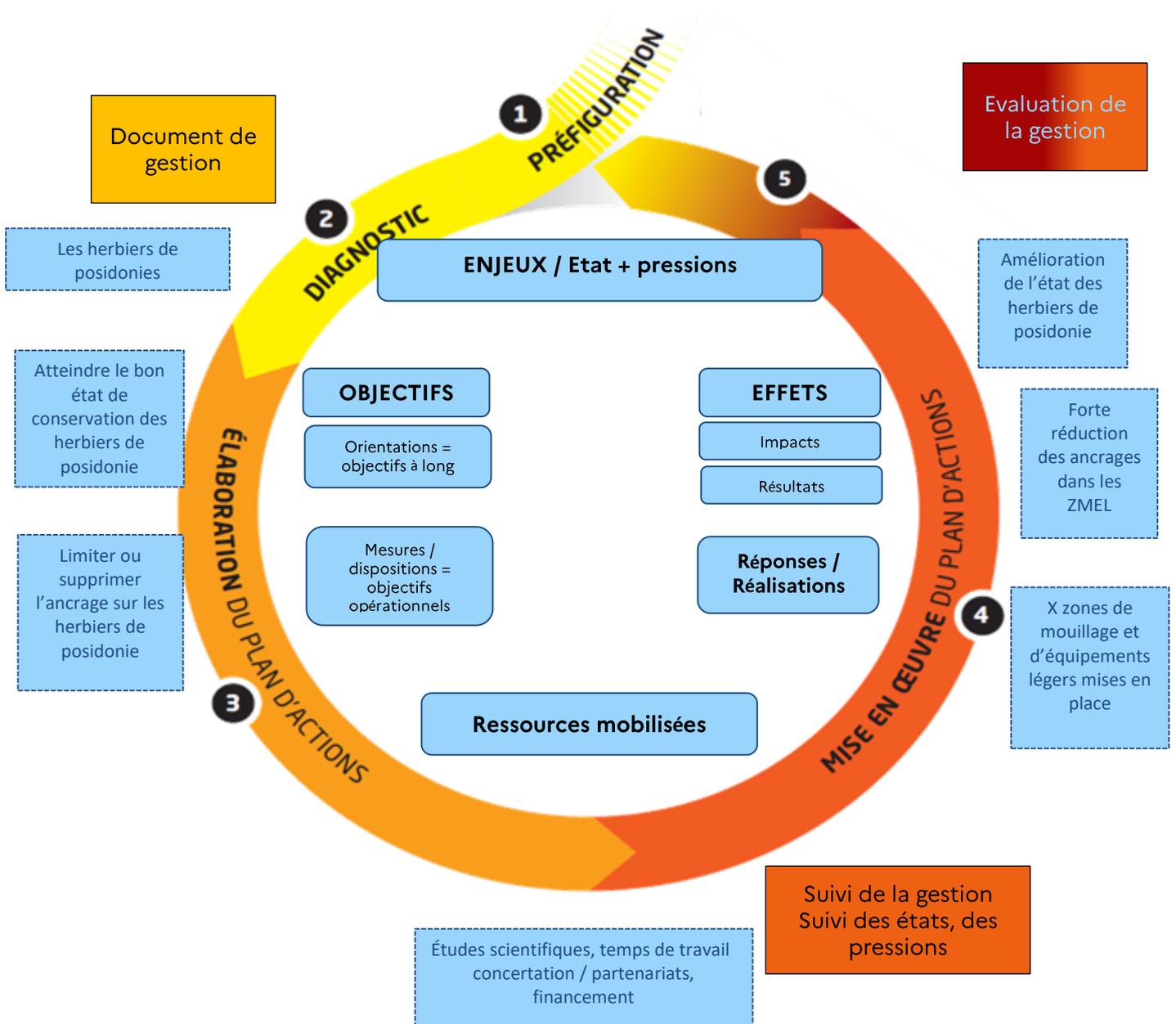
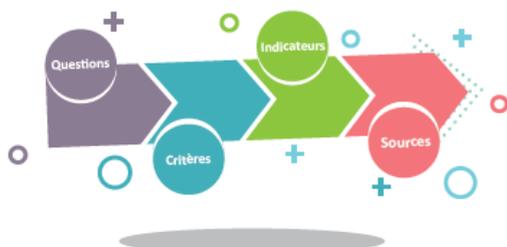


Figure 1 – Exemple de relations entre composantes dans le cadre d'une évaluation de la gestion (illustré avec l'exemple 1 du PNM du Golfe du lion)

III.4 Le cadrage de l'évaluation de la gestion

Référentiel d'évaluation



Le référentiel constitue la feuille de route de l'évaluation.

Il décline chaque question d'évaluation en critères de réussite, indicateurs et identifie les sources de données mobilisées pour les renseigner.

Question évaluative - C'est une question qui oriente l'évaluation sur certains enjeux du document de gestion. Elle définit le périmètre de l'évaluation et guide dans le choix des critères et indicateurs qui seront utilisés pour l'évaluation de la gestion. L'évaluateur devra y apporter des réponses argumentées et justifiées par les informations collectées. Elles dépendent des registres qui sont retenus pour évaluer.

Les questions évaluatives relèvent de plusieurs registres. Ils mettent en relation les différentes composantes évoquées plus haut. Pour chaque registre, il est proposé ici un exemple de question évaluative basé sur l'exemple fil rouge n°2 de la RNR du Val Suzon.

Le registre central est celui de **l'efficacité**, il consiste à comparer les résultats produits avec les objectifs notamment opérationnels et les cibles initialement fixés.

Exemple 2 : Dans quelle mesure l'objectif de mise en libre évolution de 100% des forêts de feuillus adultes a-t-il été atteint ?

Le registre de **l'efficience** est également important ; il consiste à comparer l'efficacité produite en la rapportant aux ressources mobilisées pour la produire.

Exemple 2 : Les surfaces réelles mises en libre évolution l'ont-elles été avec une mobilisation satisfaisante des ressources ?

Questionner la **pertinence** va consister à savoir si les objectifs et les réalisations / réponses produites sont toujours en adéquation avec les enjeux d'aujourd'hui. Elle est importante lors d'une révision de document de gestion.

Exemple 2 : L'objectif opérationnel de mise en libre évolution des forêts de feuillus adultes répond-t-il toujours à l'enjeu d'aujourd'hui notamment dans le contexte de changement climatique ?

La **cohérence externe** interroge la complémentarité ou la concurrence qui existe entre les actions spécifiques du gestionnaire et celles conduites dans son environnement (autres politiques publiques, réglementation générale, projets, ...). Elle est notamment importante pour des aires protégées de grande taille impliquant de nombreux acteurs et activités.

Exemple 2 : Les règles relatives aux aménagements forestiers permettent-elles de mettre des espaces en libre évolution ? Les objectifs et les actions sont-ils renforcés par d'autres actions conduites par les acteurs du territoire ?

La **cohérence interne** cherche à comparer les réponses / réalisations avec les objectifs ou les ressources

mobilisés.

Exemple 2 : Les réponses / réalisations mises en œuvre ont-elles été à la hauteur de l'objectif à long terme de conservation de l'état des forêts de combes et de versants ?

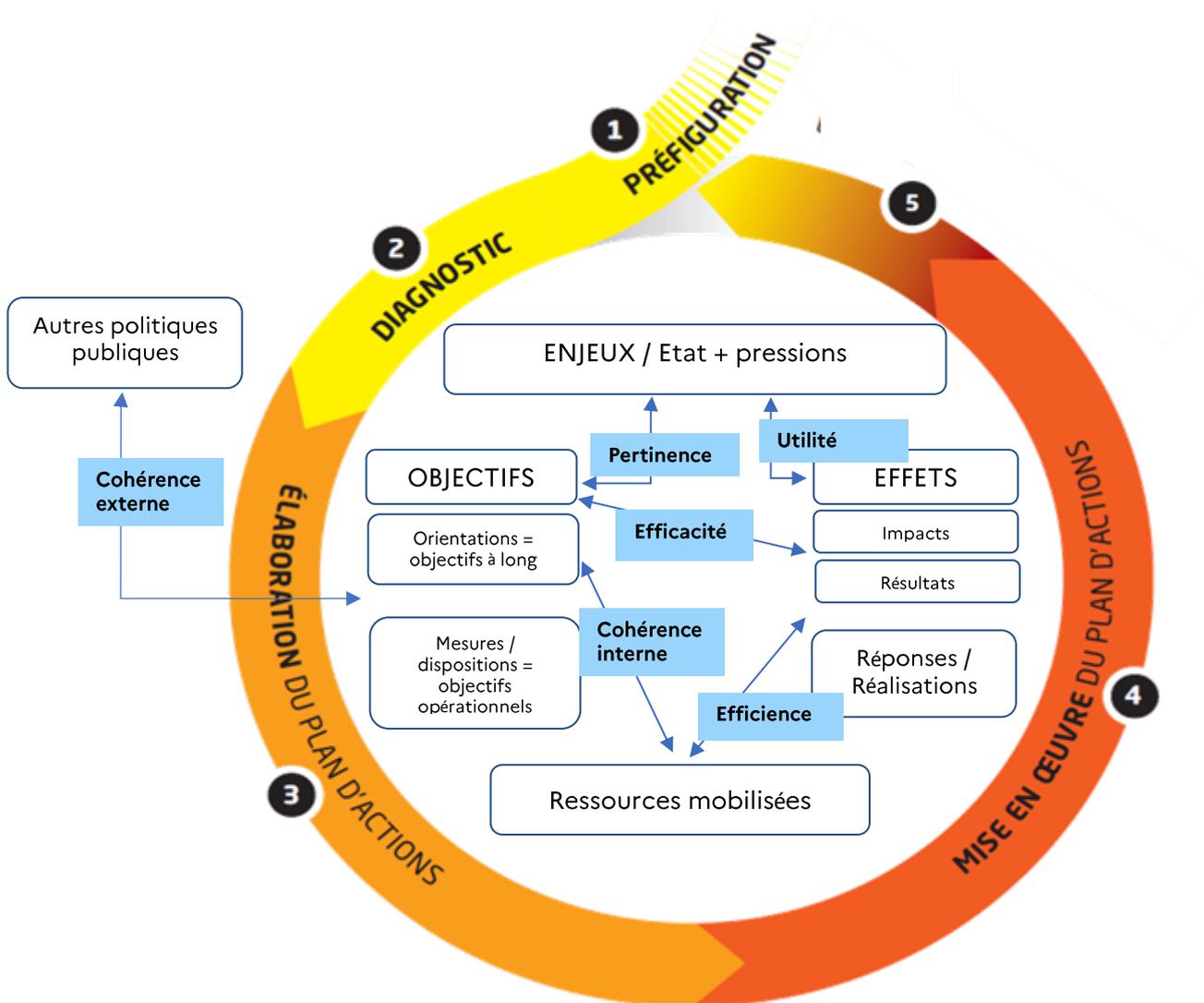


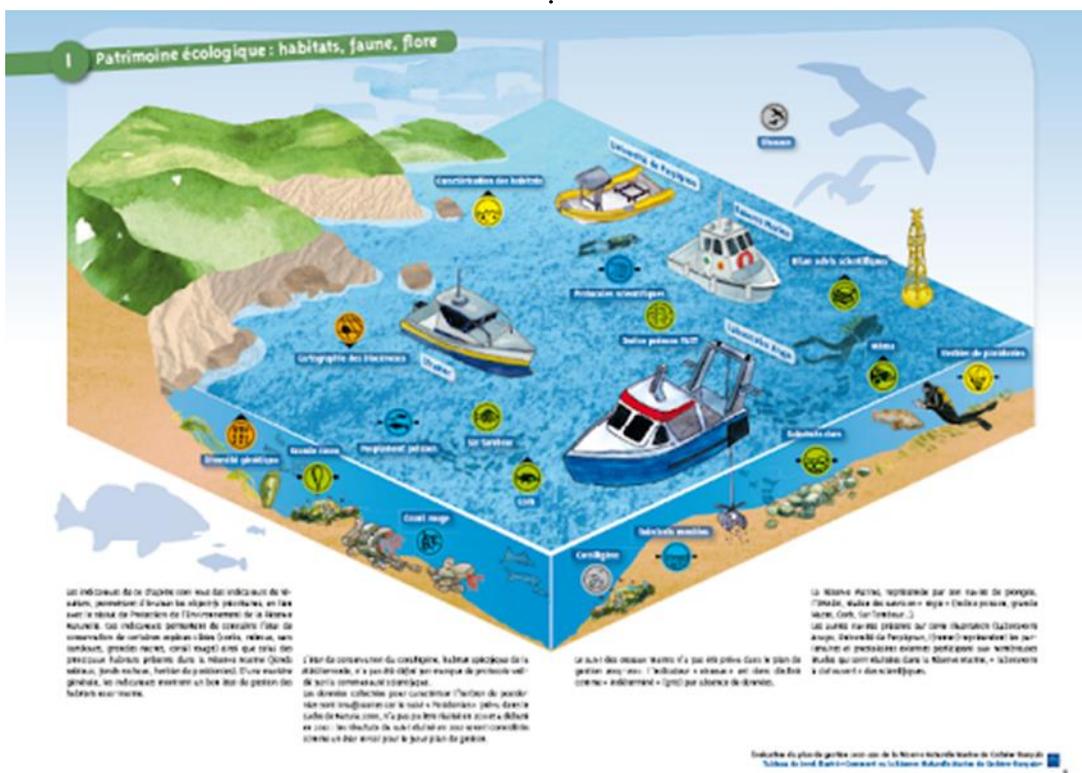
Figure 2 – Les registres de l'évaluation

III.5 Les outils importants du suivi et de l'évaluation de la gestion



Système d'information - Ensemble des moyens (gouvernance, acteurs, processus, outils) nécessaires à la collecte, à la bancarisation, au traitement, à l'exploitation et à la diffusion d'informations. Ce n'est pas une base de données ou un outil de saisie mais l'ensemble de ces outils, organisés et mis en lien. Il est construit pour répondre à des objectifs précis.

Tableau de bord - Ils peuvent prendre des formes différentes selon leurs objectifs ou contenus : avancement des actions, suivi d'espèces, résultats et/ou impacts produits. Ils regroupent les indicateurs choisis et renseignés à partir des données du système d'information lorsqu'il existe. Il s'agit à la fois d'un outil de pilotage pour mettre en œuvre une gestion adaptative de l'aire protégée, d'un outil de partage avec les parties prenantes et d'un outil d'appui à l'évaluation de la gestion (CT88).



Exemple de représentation d'un tableau de bord – RNN Cerbère – Banyuls

IV. Plusieurs modèles conceptuels mobilisables avec des points communs

Les modèles conceptuels développés dans ce document font référence au modèle P-E-R (pression – état – réponse) pratiqué couramment dans les aires protégées (et dans le cadre du guide d'élaboration des plans de gestion) et au modèle R-R-I (réalisation-résultat-impact) utilisé dans le cadre des évaluations de politique publiques.

Il existe aussi d'autres modèles (comme le D-P-S-I-R pour forces motrices – pressions – état – impacts-réactions) ou des cadres théoriques pour aborder l'évaluation de la gestion comme l'analyse stratégique de la gestion environnementale (ASGE)¹⁸. A noter qu'au niveau international, plusieurs méthodes ont été développées comme le *Management effectiveness tracking tool*, le *Rapid evaluation and prioritization of protected area management* qui s'inscrivent dans le cadre mondial du *Protected area management effectiveness* (PAME).

Cette pluralité d'approches possibles n'est pas un problème en soit dès lors qu'elles utilisent des bases communes pour rendre évaluable ou pour évaluer un document de gestion.

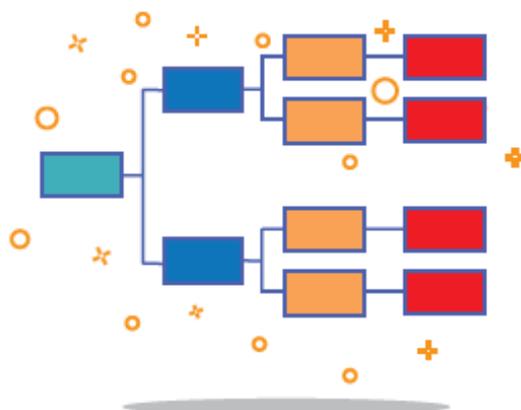
► Quels sont les 5 incontournables communs pour rendre évaluable un document de gestion ?

1. Définir des enjeux aidant à définir une stratégie (objectifs et actions)

Un document de gestion efficace repose sur l'identification des enjeux (cf. définition dans le lexique) auxquels il doit répondre en priorité. Pour l'évaluation, ils permettront de focaliser l'observation et la collecte des données sur ce qui est essentiel.

2. Définir des objectifs à long terme et opérationnels pour répondre à ces enjeux

Connaitre les enjeux à relever par le document de gestion permet de définir des objectifs à moyen et long termes (stratégiques) et les objectifs à court terme (opérationnels) pour y parvenir. Ils représentent le chemin à parcourir pour répondre aux enjeux. C'est l'atteinte des objectifs qui sera évaluée.



¹⁸ Cf description synthétique de cadres et modèles conceptuels en annexe 4

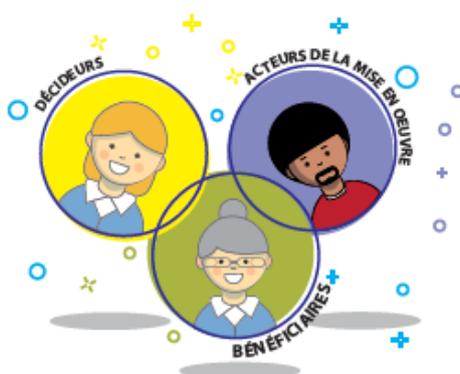
3. Définir des effets souhaitables à atteindre avec des cibles

Les objectifs permettent de définir les effets souhaitables des actions qui seront réalisées dans le cadre du document de gestion. Passer de l'un à l'autre demande d'identifier la logique d'action. Ces effets visent à faire évoluer les situations de départ qui représentent les enjeux du document de gestion. L'évaluation sera facilitée si ces effets à atteindre sont assortis de cibles permettant d'identifier les progrès réalisés et le chemin restant à parcourir.



4. Mettre en place une gouvernance

Le suivi et l'évaluation de la gestion ne sont pas des exercices que l'équipe gestionnaire réalise uniquement en interne. Pour être utiles, ils doivent permettre de rendre compte et d'impliquer les acteurs concernés par le document de gestion dans la construction du dispositif de suivi-évaluation et dans l'analyse des résultats de l'évaluation. La gouvernance permettra de croiser des points de vue sur les éléments du suivi et de l'évaluation et d'orienter les décisions. Sa définition claire et son fonctionnement s'appuyant sur des ressources internes et externes à la structure gestionnaire de l'aire protégée est fondamentale pour la réussite de l'évaluation.



5. Mettre en place un dispositif de suivi de gestion produisant des tableaux de bord

Choisir les bons indicateurs, suffisamment robustes tout en étant renseignables dans des temporalités satisfaisantes pour permettre un véritable suivi, est incontournable non seulement pour suivre mais aussi pour évaluer la gestion. Ils doivent être rendus lisibles dans des tableaux de bord synthétiques et mis à jour dans des pas de temps définis et réguliers.





Niveau 2 : Les 5 clés de la réussite

I. Le suivi et l'évaluation de la gestion : 2 démarches indissociables

Le suivi de la mise en œuvre des documents de gestion est indispensable à leurs évaluations. Sans suivi des moyens mobilisés et de ce qui est fait dans le cadre du document de gestion, il sera bien difficile d'évaluer.

Pourquoi ?

1. L'efficacité et les effets que l'on cherche à mesurer par l'évaluation dépendent en partie des réalisations / réponses qui ont été mises en œuvre et de l'évolution de l'état et des pressions que l'on cherche à faire évoluer
 - **le suivi de la gestion** permet de tracer au fil de l'eau la connaissance de ce que l'on fait et des résultats directs de ce qui est fait dans le cadre du document de gestion
 - **le suivi des états et des pressions** permet de détecter leurs évolutions au sein des aires protégées et de comparer l'état initial avec celui que l'on cherche à atteindre
2. L'évaluation de la gestion nécessite de disposer d'informations sur ce qui a été fait pour :
 - **poser les bonnes questions évaluatives** : On questionne avant tout ce qui a un rapport avec ce qui a été fait !
 - **disposer d'informations sur la quantité et la qualité des réalisations / réponses** (les indicateurs renseignés) afin de juger des résultats et des effets au regard de ce qui a été réellement mis en œuvre



Le suivi de la gestion par des données portant sur les réalisations / réponses et les données de suivi sur l'état et les pressions doivent être mis en place si possible dès l'élaboration du document de gestion afin que le suivi, et ensuite l'évaluation, soient facilités.

En résumé :

Suivi (des habitats / espèces) et des pressions : indicateurs d'état et de pression utilisés pour réaliser le diagnostic et définir les enjeux auxquels le document de gestion doit apporter des réponses

Suivi de la gestion : indicateurs de moyens et de réalisations / réponses + résultats directs des réalisations / réponses

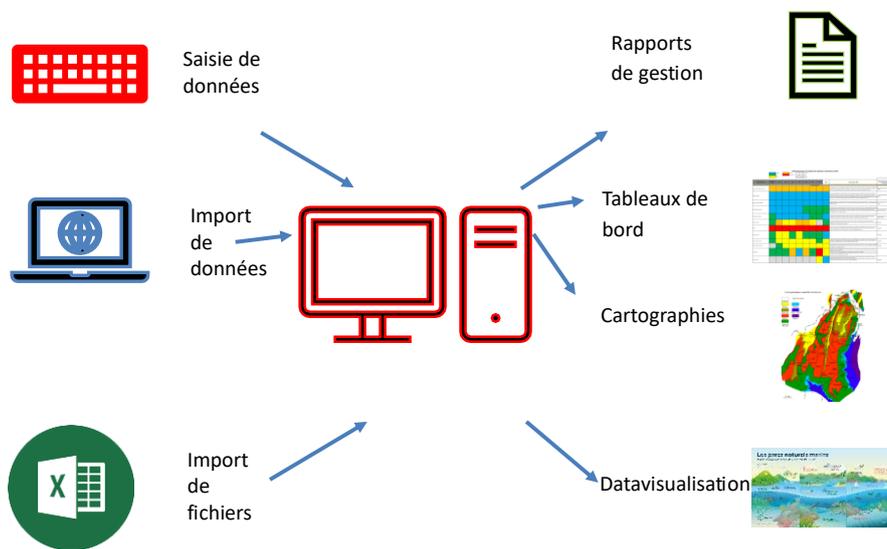
Evaluation de la gestion : indicateurs d'effets (résultats et impacts) + indicateurs en lien avec les questions portant sur l'efficacité, la pertinence, la cohérence, l'efficience

II. Mettre en place un suivi de gestion comme préalable à l'évaluation

Le suivi de la gestion nécessite la mise en place d'indicateurs. Un tel suivi peut être réalisé à partir des données collectées par les gestionnaires ou à partir de la fourniture de données par des acteurs externes impliqués dans la gestion de l'aire protégée.

Pour suivre la gestion, il s'agit donc de mettre en place un système permettant de capitaliser les données collectées, de structurer l'information et de la rendre disponible et lisible.

Pour cela, il est nécessaire de mettre en place un système de structuration d'indicateurs et de collecte de données utiles au pilotage de l'aire protégée. Il permet la réalisation de livrables (tableaux de bord, bilan d'activités, rapportage, cartographies, ...). Le logiciel EVA utilisé dans les Parcs Naturels régionaux, Parcs nationaux et en cours de déploiement dans les Parcs naturels marins est un bon exemple de système intégrateur de données.



III. Le référentiel : condition de réussite de l'évaluation

Le référentiel de l'évaluation est le document de base servant à l'évaluation de la gestion des aires protégées. Il est :

- réalisé dès le démarrage de l'évaluation afin de cadrer la recherche des données et des informations,
- utilisé pour réaliser une évaluation par l'équipe gestionnaire (ou pour passer une commande d'évaluation à un évaluateur le cas échéant).

Il consigne :

1. Les **questions évaluatives** choisies en fonction des enjeux définis dans le document de gestion
2. Les **critères de réussite et les indicateurs d'évaluation** permettant de collecter l'information et les données nécessaires à l'évaluation
3. Les **techniques de collecte** permettant le recueil de l'information quantitative ou qualitative nécessaire au renseignement des indicateurs et à la réponse aux questions évaluatives.

Lorsqu'elle a été mise à plat, il faut utiliser la logique d'action (cf. p.27).



Le référentiel peut se présenter sous la forme d'un tableau reliant questions / indicateurs et techniques de collecte des informations.

Questions évaluatives	Exemples de critère	Exemples d'indicateur	Techniques de collecte
Dans quelle mesure le projet de territoire a-t-il permis de préserver la biodiversité, un haut niveau de naturalité et la quiétude (pour les espèces non-humaines) en cœur de Parc ?	L'état de conservation des milieux et espèces prioritaires du littoral est suivi et amélioré (état de référence, évolution)	Part d'habitats Natura 2000 littoraux en bon ou excellent état de conservation (Indicateur d'état) Part des espèces littorales prioritaires en bon ou excellent état de conservation (Indicateur d'état)	Rapportages Suivi des habitats et espèces prioritaires
Dans quelle mesure les actions sur les sites dégradés et la gestion des pressions ont-elles permis de restaurer les milieux, notamment littoraux ?	Les pollutions directes sont suivies et réduites. Des mesures sont mises en place pour le suivi du milieu naturel sujet à des émissions polluantes.	Surface de sites terrestres pollués ayant fait l'objet d'action de gestion des polluants (Indicateur de réponse/réalisation) Evolution de la qualité des eaux marines (Indicateur d'état)	Suivi des actions mises en œuvre Mesures spécifiques
En quoi la mise en œuvre de la charte a-t-elle permis d'apaiser la fréquentation afin de limiter ses impacts sur le territoire?	La mise en œuvre d'activités de nature écoresponsables est encadrée par le Parc et comprise des usagers	Nombre annuel d'atteintes à la réglementation relative à la chasse et aux manifestations sportives et culturelles de nature sanctionnées par un Timbre-Amende ou un PV (Indicateur résultat) Nombre annuel de mesures de gestion prises sur les aménagements et équipements des 3 activités historiques: plongée, escalade, randonnée (Indicateur réponse/réalisation)	Suivi des actions mises en œuvre, BD OSCEAN Suivi des actions mises en œuvre
Dans quelle mesure le parc national a-t-il réussi son ancrage territorial ?	Les habitants, visiteurs et usagers locaux ont une bonne connaissance du Parc national	Niveau de connaissance du projet Parc par les habitants, visiteurs et usagers locaux interrogés (indicateur d'impact)	Enquête auprès des habitants, visiteurs et usagers locaux
Comment les politiques de sensibilisation des différents publics et l'éducation à l'environnement ont permis une meilleure appropriation des enjeux ?	Les enfants des communes du Parc ont été sensibilisés à la richesse des patrimoines du Parc national	Evolution du nombre d'aires marines ou terrestres éducatives (AME, ATE) mises en place sur le territoire du Parc (indicateur de réponse/réalisation)	Suivi des actions mises en œuvre

Exemple de tableau référentiel – Extraits du référentiel du Parc National des Calanques

IV. Rechercher le lien de causalité entre l'action de l'aire protégée et l'évolution de l'état de l'environnement

La recherche de liens de causes à effets est un des principaux défis de l'évaluation de la gestion. En d'autres termes, il s'agit de se poser une question du type : *dans quelle mesure l'amélioration de la qualité de forêts de combes et de versant est due à la limitation des prélèvements de bois ou à la mise en libre évolution des forêts de feuillus adultes ?*

Différentes méthodes peuvent être mobilisées pour analyser ces liens. Il ne s'agit pas ici de les décrire, chacune nécessitant un guide méthodologique en tant que tel.

Plusieurs approches pragmatiques visant à appliquer les principes de l'évaluation basée sur la logique d'action. Elles cherchent avant tout à répondre à la question de savoir pourquoi et comment une réponse / réalisation donnée a contribué à produire l'effet attendu. Elles visent à renforcer le degré de confiance que l'on peut avoir dans sa contribution aux changements parmi d'autres facteurs explicatifs.

► Analyser la contribution des réponses / réalisations à la réponse à un enjeu en 6 étapes successives et itératives

1. formuler une(des) question(s) causale(s) à laquelle/auxquelles l'évaluation devra répondre. Cela nécessite de préciser quels effets sont attendus (cf. p27), et le périmètre des actions qui sont censées y contribuer. La réponse à la question causale devra distinguer précisément :

- la contribution attendue de l'intervention évaluée (autrement dit, critères de réussite)
- les changements d'états ou de pressions observés (« ce qui s'est passé »)
- les autres facteurs contribuant aux changements observés

2. établir la logique des changements générés par les réponses / réalisations en s'interrogeant sur :

- les conséquences successivement attendues de l'action sur ses cibles,
- les « paris » et les différents hypothèses qui sous-tendent la logique d'intervention : pourquoi est-ce que ça devrait marcher ? à quelles conditions ? selon quels mécanismes ?
- les autres explications plausibles des changements observés

La logique d'action est synthétisée sous la forme d'un diagramme pour pouvoir être discutée, mais c'est aussi un texte détaillé dont les hypothèses seront systématiquement testées lors de l'évaluation à l'aide d'éléments de preuve à recueillir.

3. collecter des éléments de preuve.

Cette étape mobilise n'importe quel outil de collecte d'informations. Les données quantitatives seront privilégiées pour déterminer les changements observés (cf. indicateurs). D'autres outils permettant de varier les sources, les preuves et les points de vue peuvent être utilisés pour tester les hypothèses de contribution : entretiens individuels ou collectifs, enquêtes et études de cas.

L'essentiel est, dans le champ délimité par la question causale, de recueillir des informations sur

tous les changements attendus et toutes les contributions possibles, et pour chacun, de rechercher des informations à charge et à décharge.

4. Rédiger un récit provisoire de contribution

Il s'agit d'un texte court, précisant systématiquement les changements d'états ou de pressions observés ; la contribution de l'intervention et son degré (en l'expliquant et en la contextualisant) ainsi que les autres contributions significatives aux changements identifiées.

5. Critiquer le récit

Le récit de contribution est ensuite soumis à la critique de l'instance de gouvernance de l'évaluation ou à des experts, qui auront accès aux sources pour formuler leur avis.

Une ultime collecte supplémentaire rapide à cette étape doit permettre de couvrir les lacunes observées et d'améliorer le récit.

6. Rédiger le récit final

Le récit final est rédigé en réponse aux questions d'évaluation. Il met en avant les contributions les plus importantes dans un format court et lisible.

Les aspects méthodologiques et en particulier la dimension systématique de l'analyse de contribution pourront utilement être renvoyés en annexe.

V. La gouvernance de l'aire protégée, de son suivi et de l'évaluation de la gestion

Qu'est-ce que la gouvernance d'une aire protégée ?

Elle désigne l'ensemble des décisions, des règles et des pratiques visant à assurer le fonctionnement optimal de l'aire protégée, ainsi que les organes structurels chargés de décider et de mettre en œuvre et contrôler ces décisions.

Elle est très variable en fonction des statuts d'aires protégées et plus ou moins active selon les contextes locaux.



Par exemple pour la RNR du Val Suzon, c'est le président du conseil régional qui institue un comité consultatif et en fixe la composition, les missions et les modalités de fonctionnement. Ce comité a pour rôle d'examiner tout sujet relatif au fonctionnement de la réserve naturelle, à sa gestion et aux conditions d'application des mesures de protection. Il donne un avis mais n'est pas clairement missionné pour piloter une évaluation de la gestion.

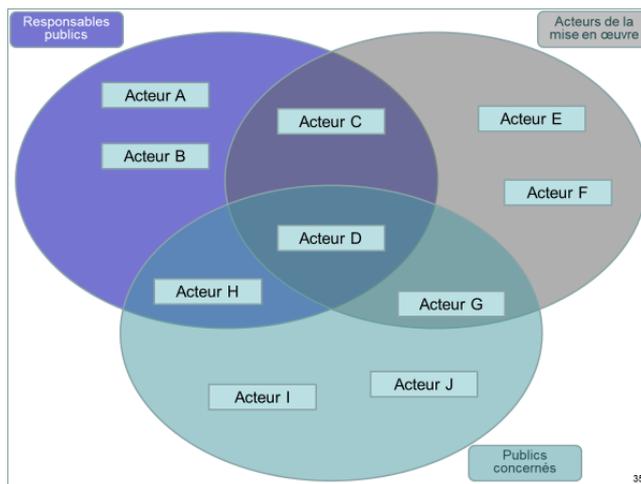
Le PNM du Golfe du Lion est gouverné localement par un comité de gestion composé de représentants de professionnels et usagers, des collectivités et de l'Etat, d'associations et de scientifiques. Il est présidé par un représentant des ports de plaisance. Et c'est clairement cette instance qui est en charge du suivi et l'évaluation de la gestion (CE Art R334-33).

Une gouvernance inclusive de l'aire protégée, de son suivi et de son évaluation contribue à son ancrage territorial.

En amont de la démarche d'évaluation, et si possible au moment de l'élaboration du document de gestion, il est important d'identifier l'ensemble des parties prenantes du document de gestion et des actions qu'il décline, leur rôle et les interactions qui existent entre elles. Grâce à cette connaissance, il sera plus facile de mobiliser les acteurs pertinents à associer et d'assurer une implication équilibrée des acteurs dans l'évaluation de la gestion de l'aire protégée.

Pour cela, il est possible de s'aider d'une cartographie des acteurs, un outil permettant de visualiser et de regrouper les acteurs en fonction de leur rôle (décideurs, gestionnaires de la mise en œuvre, publics concernés).

Par exemple, dans un PNM, les publics concernés peuvent être les professionnels de la pêche.



ANNEXE 1 – Liste des acteurs ayant participé à la démarche

Membres du groupe de travail évaluation du collectif technique "plan de gestion CT88"	
RNF	Valérie FIERS
RNF	Anne DOUARD
CELRL	Nathan BERTHELEMY
FCEN	Cannelle MOINARDEAU
ARTEINA	Jean-François LEBAS
EDEN62	Bruno COSSEMENT
Patrinat	Lilian LEONARD
LPO	Camille DESJARDIN
UICN Fr	Laurie LEFEBVRE
OFB	Thomas GENDRE
Gestionnaires d'aires protégées	
RNN Banc d'Arguin	Benoît Dumeau
RNN Bagnas	Julie Bertrand
RNN Sagnes de la Godivelle	Lionel Pont
RNN Cerbère Banyuls	Virginie Hartmann
RNR Val Suzon	Marlene Treca
RNR Etangs de Malaguet	Manon Lambert
RNR Frasnès	Elodie Mehl
RNR des étangs de Belval (site géré CEN)	Marine Bochu, David Becu
PNM Golfe du Lion	Marc Dumontier
RNCFS Donzère Mondragon	Virginie Croquet
N2000 Guissény	Nicolas Loncle
N2000 ZSC Habitats naturels de l'arrière-côte de Beaune	Melyna Gonot
ENS Puy de Dome	Sarah Millet, Mathilde André
PNR Baronnies Provençales	Marie-Laure Gravelat
PNR Haut Languedoc	Sophie Emont
PNR Perche	Jonathan Allain
Projet Parc Astarac	Nadia Carmaux
PN forêts	Margaux Jacob
PNCalanques	Giacomo Baldin
OFB, Patrinat, MTE/DEB	
OFB, Direction appui stratégies biodiversité	Anne-Sophie Barnay
OFB, Direction aires protégées et enjeux marins, service aires protégées gérées	Colas Boudet
OFB, Direction aires protégées et enjeux marins, service aires protégées gérées	Cécile Lefevre
OFB, Direction appui stratégies biodiversité	Laurent Germain
OFB, Direction appui stratégies biodiversité	Isabelle Vial
OFB, Direction régionale Bretagne	Sylvie Detoc
OFB, Direction aires protégées et enjeux marins, service enjeux marins	Vincent Toison
Patrinat, service espaces protégés	Paul Rouveyrol
OFB, Direction aires protégées et enjeux marins	Anne-Sophie Rasclé
OFB, Direction aires protégées et enjeux marins, service parcs nationaux et réseaux d'aires protégées	Véronique Boussou

Participants à l'atelier relatif au lexique (février 2023) et autres appuis ponctuels	
Biodiv'action	Magali Cerles
MAB France	Catherine Cibien
RNF	Valérie Fiers
RNF	Zaccharie Moulin
RNF	Florent Taberlet
CELRL	Nathan Berthelemy
CELRL	Pascal Cavallin
FCEN	François Micheau
FCEN	Mathieu Viallefont
ARTEINA	Jean-François Lebas
EDENG2	Bruno Cossement
Patrinat	Lilian Leonard
Patrinat	Coline Chanet
Patrinat	Paul Rouveyrol
Patrinat	Katia Herard
Patrinat	Guillaume Grech
UICN Fr	Laurie Lefebvre / Erwan Cherel
OFB / DAPEM	Thomas Gendre
OFB / DAPEM	Véronique Boussou
OFB / DAPEM	Emeline Routier
OFB / DRAS	Adrien Jailloux
OFB / DSUED	Marie Mahier
OFB / DSUED	Steven Piel
FPNRF	Eric Brua
FPNRF	Léa Roumzeilles
FPNRF	Thierry Mougey
FPNRF - Inter réseau N2000	Aurélié Philippeau
Rivages de France	Florian Geffroy
MTE/DEB	Aurélié Grimaud
MTE/DEB	Floriane Tamini

ANNEXE 2 – Directives européennes qui cadrent l'évaluation des aires protégées

Directive Habitats Faune Flore 92/43/CEE du 21 mai 1992 et Directive « Oiseaux » 2009/147/CE du 30 novembre 2009 – Pour les sites Natura 2000

Article 17 : « Tous les six ans à compter de l'expiration du délai prévu à l'article 23, les États membres établissent un rapport sur l'application des dispositions prises dans le cadre de la présente directive. Ce rapport comprend notamment des informations concernant les mesures de conservation visées à l'article 6 paragraphe 1, ainsi que l'évaluation des incidences de ces mesures sur l'état de conservation des types d'habitats de l'annexe I et des espèces de l'annexe II et les principaux résultats de la surveillance visée à l'article 11. Ce rapport, conforme au modèle établi par le comité, est transmis à la Commission et rendu accessible au public.

La Commission élabore un rapport de synthèse sur la base des rapports visés au paragraphe 1. Ce rapport comporte une évaluation appropriée des progrès réalisés et, en particulier, de la contribution de Natura 2000 à la réalisation des objectifs spécifiés à l'article 3. Le projet de la partie du rapport concernant les informations fournies par un État membre est soumis pour vérification aux autorités de l'État membre concerné. La version définitive du rapport est publiée par la Commission, après avoir été soumise au comité, au plus tard deux ans après la réception des rapports visés au paragraphe 1 et adressée aux États membres, au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social ».

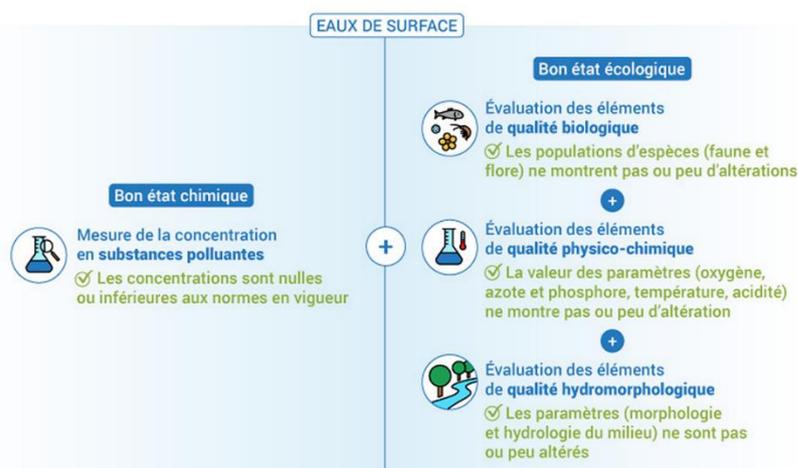
Directive « Oiseaux » - Article 12 – 1. Les États membres adressent à la Commission, tous les trois ans à compter du 7 avril 1981 un rapport sur l'application des dispositions nationales prises en vertu de la présente directive. 2. La Commission prépare tous les trois ans un rapport de synthèse basé sur les informations visées au paragraphe 1. La partie du projet de ce rapport relative aux informations fournies par un État membre est transmise pour vérification aux autorités de cet État membre. La version définitive du rapport est communiquée aux États membre

Pour en savoir plus – les textes :

https://www.natura2000.fr/sites/default/files/directive_habitats_version_consolidee_2007.pdf

https://inpn.mnhn.fr/docs/natura2000/Directive_oiseaux_version_2009.pdf

Directive 2000/60/CE Cadre sur l'Eau transposée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques, 2006



Source : eaufrance.fr

Pour en savoir plus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32000L0060>

Directive 2008/56/CE Stratégie pour le milieu marin

Chapitre 1,

Article premier : « Objet : La présente directive met en place un cadre permettant aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour réaliser ou maintenir un bon état écologique du milieu marin au plus tard en 2020 »

Article 10 : « Définition d'objectifs environnementaux : Sur la base de l'évaluation initiale réalisée conformément à l'article 8, paragraphe 1, les États membres définissent, pour chaque région ou sous-région marine, une série exhaustive d'objectifs environnementaux et d'indicateurs associés pour leurs eaux marines afin d'orienter les efforts en vue de parvenir à un bon état écologique du milieu marin, en s'inspirant de la liste indicative des pressions et impacts établie à l'annexe III, tableau 2, et de la liste indicative figurant à l'annexe IV ».

Chapitre 3, STRATEGIES MARINES : PROGRAMMES DE MESURES,

Article 13 : « Programmes de mesures : Pour chaque région ou sous-région marine concernée, les États membres déterminent les mesures nécessaires pour parvenir à un bon état écologique ou conserver celui-ci, au sens de l'article 9, paragraphe 1, dans leurs eaux marines.

[...] Les États membres veillent à ce que les mesures soient efficaces au regard de leur coût et techniquement réalisables, et procèdent, avant l'introduction de toute nouvelle mesure, à des évaluations des incidences, et notamment à des analyses coûts/avantages ».

Pour en savoir plus – texte intégral :

https://dcsmm.milieumarinfrance.fr/content/download/4740/file/Directive_2008_56_CE.pdf

ANNEXE 3 – Extrait des textes officiels portant sur l'évaluation pour les différents statuts d'aires protégées

Parcs nationaux :

L.331-3-II : « L'établissement public du parc national évalue l'application de la charte et délibère sur l'opportunité de sa révision douze ans au plus après son approbation, sa précédente révision ou la dernière décision de ne pas la réviser. »

L.331-8 : « (...) Un président est élu au sein du conseil d'administration. Il anime et préside les travaux d'élaboration, de suivi et d'évaluation de la charte du parc national. Il représente, avec le directeur, l'établissement dans la mise en œuvre de la politique de communication, de partenariat et de relations internationales définie par le conseil d'administration. »

Réserves naturelles :

Art R.332-22 : « ... à l'issue de la première période de cinq ans, la mise en œuvre du plan fait l'objet d'une évaluation et le plan est renouvelé et, le cas échéant, modifié par décision préfectorale, ... »

Sites des conservatoires des espaces naturels :

Art.4 de l'arrêté du 7 octobre 2011 relatif aux conditions de l'agrément des conservatoires régionaux d'espaces naturels : « Le plan d'actions mentionné au dernier alinéa du I de l'article D. 414-30 du code de l'environnement fait l'objet d'une évaluation avant son terme par le conseil scientifique du conservatoire régional des espaces naturels agréé. Avant le terme de la cinquième année de l'agrément, cette évaluation et un nouveau projet de plan d'actions sont adressés aux autorités ayant délivré l'agrément [...] »

II. – Le conservatoire régional d'espaces naturels agréé est tenu :

« 1. Dans les conditions prévues par le plan d'actions, de réaliser et mettre en œuvre pour chaque ensemble cohérent de parcelles un plan de gestion, d'une durée minimale de cinq ans, approuvé par son conseil scientifique ;

« 2. De faire procéder, par son conseil scientifique, à l'évaluation des objectifs de chaque plan de gestion, avant son terme ;

« 3. De communiquer les plans de gestion et leurs évaluations aux autorités ayant délivré l'agrément ainsi qu'aux collectivités territoriales intéressées ;

Parcs naturels régionaux :

CE Art L333-1: V. – L'Etat et les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ayant approuvé la charte appliquent les orientations et les mesures de la charte dans l'exercice de leurs compétences sur le territoire du parc. Ils assurent, en conséquence, la cohérence de leurs actions et des moyens qu'ils y consacrent, ainsi que, de manière périodique, l'évaluation de la mise en œuvre de la charte et le suivi de l'évolution du territoire.

CE Art L.333-3 E. – L'aménagement et la gestion des parcs naturels régionaux sont confiés à un syndicat mixte au sens du titre II du livre VII de la cinquième partie du code général des collectivités territoriales.

[...]

Dans les domaines d'intervention d'un parc naturel régional, dans le cadre fixé par la charte du parc et sur le territoire des communes classées, le syndicat mixte d'aménagement et de gestion du parc assure la cohérence des engagements des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération

intercommunale à fiscalité propre concernés et de l'Etat et en coordonne tant la mise en œuvre, notamment par une programmation financière pluriannuelle, que l'évaluation de cette mise en œuvre et le suivi de l'évolution du territoire.

Art R333-3 II - La charte comprend :

1° Un rapport déterminant :

[...]

c) Un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre de la charte ainsi qu'un dispositif de suivi de l'évolution du territoire établi au regard des mesures prioritaires de la charte. Ces dispositifs indiquent la périodicité des bilans transmis au préfet et au président du conseil régional, en prévoyant notamment la réalisation du bilan prévu au III à l'issue d'un délai de douze ans à compter du classement ou du renouvellement du classement ;

III. – La révision de la charte est fondée sur le diagnostic prévu au I [NDLR : du présent article] mis à jour et sur un bilan comprenant une évaluation de la mise en œuvre de la charte et une analyse des effets de la mise en œuvre de ses mesures prioritaires sur l'évolution du territoire, réalisées à partir des résultats des dispositifs d'évaluation et de suivi prévus au c du 1° du II [NDLR : du présent article]. »

Extrait de note technique du 7 novembre 2018 relative au classement et au renouvellement de classement des parcs naturels régionaux et à la mise en œuvre de leurs chartes :

« Le rapport expose en préambule le projet stratégique pour le territoire, le périmètre d'étude et sa justification au regard des enjeux identifiés dans les études préalables [...], ainsi que les modalités de gouvernance prévues pour sa mise en œuvre et son évaluation (organes, périodicité, ...). »

Sites Natura 2000 (cf. Directive Habitat ci-dessus transcrite en droit français) :

Art L414-4 du CE relatif aux évaluations des incidences Natura 2000 qui doivent être produites par les porteurs de projet au regard des objectifs de conservation du site

Article R414-8-5 du CE : Version en vigueur depuis le 01 janvier 2023 - Modifié par Décret n°2022-1757 du 30 décembre 2022 - art. 13

I.-Le comité de pilotage Natura 2000 suit la mise en oeuvre du document d'objectifs. A cette fin, la collectivité territoriale ou le groupement ou, à défaut, l'autorité administrative qui lui a été substitué lui soumet au moins tous les trois ans un rapport qui retrace les mesures mises en oeuvre et les difficultés rencontrées et indique, si nécessaire, les modifications du document de nature à favoriser la réalisation des objectifs qui ont présidé à la désignation du site, en tenant compte, notamment, de l'évolution des activités humaines sur le site.

II.-L'autorité administrative ou, le cas échéant, le commandant de la zone terre évalue périodiquement l'état de conservation des habitats naturels et des populations des espèces de faune et de flore sauvages qui justifient la désignation du site. Les résultats de cette évaluation sont communiqués aux membres du comité de pilotage Natura 2000.

Lorsqu'il apparaît que les objectifs qui ont présidé à la désignation du site n'ont pas été atteints ou ne sont pas susceptibles de l'être, l'autorité administrative ou, le cas échéant, le commandant de la zone terre met en révision le document d'objectifs et saisit le comité de pilotage à cette fin.

Article R414-9-6 pour les sites Natura 2000 marins : Version en vigueur depuis le 18 mai 2008 - Création Décret n°2008-457 du 15 mai 2008 - art. 16

Le ou les préfets soumettent au moins tous les trois ans au comité de pilotage Natura 2000 un rapport sur la mise en œuvre du document d'objectifs.

Ils évaluent périodiquement l'état de conservation des habitats naturels et des populations des espèces de faune et de flore sauvages qui justifient la désignation du site et communiquent les résultats de cette évaluation aux membres du comité de pilotage Natura 2000.

Art R414-11 du CE - Le document d'objectifs comprend :

[...]

6° Les modalités de suivi des mesures projetées et les méthodes de surveillance des habitats et des espèces en vue de l'évaluation de leur état de conservation.

Sites RAMSAR :

Résolution XII.15 - Évaluation de l'efficacité de la gestion et de la conservation des Sites Ramsar

Plans de gestion des Sites Ramsar :

14. INVITE les Parties contractantes à encourager les autorités responsables de la gestion de Sites Ramsar à développer une planification intégrée et un système de gestion et d'évaluation favorisant l'utilisation rationnelle de tous les sites, en étroite harmonie avec les objectifs du Plan stratégique 2016-2024 et à les soutenir dans cet effort.
15. INVITE les organes de gestion de Sites Ramsar à évaluer et à mesurer les services que fournissent leurs sites (comme le stockage, le traitement et l'approvisionnement en eau, le soutien aux moyens d'existence et à la santé des communautés humaines, la réduction des risques de catastrophe, la régulation du climat, la conservation de la diversité biologique, le tourisme et l'éducation), et à veiller au maintien de ces services dans leurs procédures de gestion.
21. SOULIGNE qu'il importe d'évaluer l'efficacité de la gestion des Sites Ramsar et que, lorsqu'il n'y a pas encore de mécanisme en place, les Parties contractantes, sur une base volontaire, pourraient trouver utile de se référer aux outils appropriés d'évaluation de la gestion des aires protégées (EGAP) pour une gestion efficace et évoluant avec le temps; et (...).
22. APPROUVE l'Outil de suivi de l'efficacité de la gestion des Sites Ramsar (R-METT) figurant en annexe à la présente résolution comme outil volontaire d'auto-évaluation approprié pour évaluer l'efficacité de la gestion des Sites Ramsar et autres zones humides (...).
23. ENCOURAGE les organes de gestion de Sites Ramsar à évaluer l'efficacité de la gestion de chacun de leurs Sites Ramsar en collaboration avec les parties prenantes pertinentes, comme il convient.

Réserves de biosphère :

Un document méthodologique précise que :

« Chaque groupe évalue l'impact écologique, économique, social et culturel de chacune des activités, et le niveau de connaissance scientifique, technique ou empirique connu. Ces impacts sont évalués de façon qualitative mais l'évaluation doit intégrer le sens de l'effet (positif, neutre, négatif), son intensité (fort, moyen, faible) et sa tendance (augmente, diminue, stable).

Les avis sont regroupés dans un tableau, la comparaison des tableaux est un exercice très enrichissant car il permet soit de mettre en évidence des visions partielles ou complémentaires du territoire, soit de détecter des divergences de vue.

Si la colonne relative au niveau de connaissances fait apparaître d'énormes lacunes, ou si le collectif a clairement identifié un manque de connaissances inacceptable sur une activité importante, un dernier exercice peut consister à repérer comment cette activité a été explicitée sur le diagramme d'interactions produit lors des ateliers ARDI, et à imaginer les recherches à mener pour lever une partie de l'incertitude sur cette activité ».

Réserves naturelles de Chasse et de Faune Sauvage (RNCFS) :

Art R422-94-1 du CE : Version en vigueur depuis le 01 janvier 2020 - Modifié par Décret n°2019-1580 du 31 décembre 2019 - art. 3

La coordination du réseau des réserves nationales, notamment en vue de constituer des territoires de références, est organisée par voie de convention entre l'Office français de la biodiversité et la Fédération nationale des chasseurs.

L'Office français de la biodiversité remet, chaque année, au ministre chargé de la chasse un rapport d'activité, qui rend compte, notamment, des actions du réseau en matière de protection de la faune sauvage et de ses habitats et de maintien des équilibres biologiques.

NDLR :

Les textes n'imposent pas de révision ou d'actualisation régulière des réserves (nationales) de chasse et de faune sauvage. Toutefois, lorsque les réserves sont constituées en réseau, le coordinateur est tenu de présenter un rapport d'activités à la commission départementale de la chasse et de la faune sauvage pour les réseaux départementaux de RCFS et au ministre chargé de la chasse pour les RNCFS.

En ce qui concerne les RNN et RNCFS gérées par l'OFB, la stratégie des réserves gérées ou co-gérées par l'OFB (2022) indique dans sa partie 1.2 que la mise en œuvre des plans de gestion doit être évaluée. (...). Compte tenu des moyens limités, l'évaluation, indispensable du document de gestion, sera adaptée au cas par cas et pourra être appuyée par une mission externalisée, avec un soutien du national pour accompagner la démarche évaluative. Le bilan d'activité annuel (ou pluriannuel) permet de conduire plus facilement l'évaluation du document de gestion. A ce titre, la constitution d'un tableau de bord est à encourager pour centraliser les informations (indicateurs d'état et de pression) et conduire l'évaluation.

Parcs naturels marins

Art R434-33 du CE : « Le conseil de gestion du parc naturel marin exerce notamment les attributions suivantes :

1° Il arrête son règlement intérieur, lequel fixe notamment la composition et le mode de fonctionnement du bureau ;

2° Il élabore et adopte le plan de gestion du parc naturel marin et le soumet à l'approbation du conseil d'administration de l'Office français de la biodiversité, après avoir recueilli s'il y a lieu l'accord préalable de l'autorité militaire compétente ;

3° Il définit le programme d'actions permettant la mise en œuvre du plan de gestion et en assure le suivi, l'évaluation périodique et la révision ».

Arrêtés préfectoraux de protection de biotope et des habitats naturels

Note technique du 8 janvier 2020 relative aux arrêtés préfectoraux de protection des biotopes et des habitats naturels :

« Les articles L. 411-1 et L. 411-2 du code de l'environnement relatifs aux APB et aux APHN ne prévoient pas de mesures de gestion ou la mise en place d'un organe de gestion. Mais, afin de favoriser le dialogue entre les acteurs concernés et la mise en œuvre de l'APP, un organe consultatif peut être mis en place. Il appartient au préfet de définir dans l'arrêté les missions et la composition de cette instance. Cependant, aucune délégation de pouvoirs ne pourra être attribuée par le préfet à cet organe.

Cet organe pourra assurer un suivi des espèces ou habitats présents sur le site ».

ANNEXE 4 – Présentation synthétique de cadres et modèles conceptuels utilisés dans les aires protégées

1. Le modèle "Pression - Etat - Réponse" (PER)

Le modèle PER repose sur la notion de causalité : les activités humaines exercent des pressions sur l'environnement et modifient la qualité et la quantité des ressources naturelles ("Etat"). La société répond à ces changements en adoptant des mesures de politiques environnementale, économique et sectorielles ("réponses de la société"). Ces dernières agissent rétroactivement sur les pressions par le biais des activités humaines. Cette approche représente un cycle (de la politique) environnemental(e) qui comprend la perception des problèmes, la formulation, le suivi et l'évaluation de politiques.

→ La méthodologie

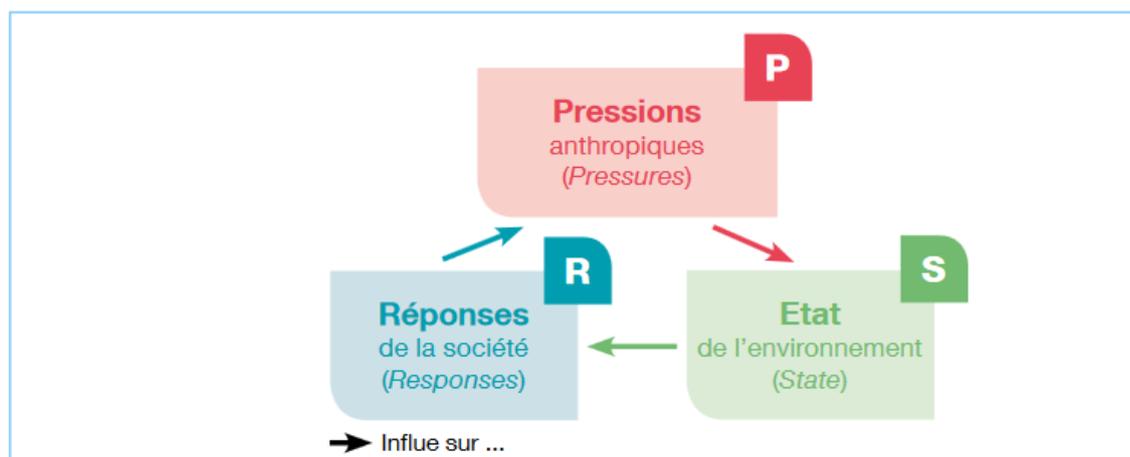


Illustration de l'UICN « Indicateurs de biodiversité pour les collectivités territoriales : jeu commun et synthétique d'indicateurs de biodiversité pour l'échelon régional », 2014.

L'utilisation conjointe d'indicateurs de pression, d'état ou de réponse permet d'évaluer les pressions que les activités humaines génèrent sur l'état de la biodiversité et d'identifier les réponses sociales qui permettront de compenser les effets négatifs de ces pressions¹⁹.

→ Les avantages et les limites

Ce modèle a l'avantage de présenter un cadre d'analyse très intuitif. Il est la base du guide méthodologique d'élaboration des plans de gestion, dit CT88. Il présente toutefois certaines ambiguïtés²⁰. Par exemple, la distinction entre indicateurs d'état et de pression n'est pas toujours évidente. À titre d'exemple, un indicateur portant sur le nombre d'exploitations agricoles sur un territoire donné est perçu par certains comme un indicateur d'état, quand d'autres le voient comme un indicateur de pression sur la biodiversité et d'autres encore comme un indicateur de réponse positive, dans le cas par exemple d'exploitations pastorales qui maintiennent des milieux ouverts.

Il permet l'élaboration de tableaux de bord constitués d'indicateurs liés aux trois dimensions du modèle (PER) et ainsi de faciliter la réponse à trois questions essentielles :

- Est-ce que je progresse vers les objectifs à long terme et l'état souhaité sur les enjeux principaux de mon aire protégée ?
- Est-ce que j'ai atteint les objectifs opérationnels et agi sur les pressions ?

¹⁹ OECD (2013), "Framework of OECD work on environmental data and indicators", in Environment at a Glance 2013: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris.

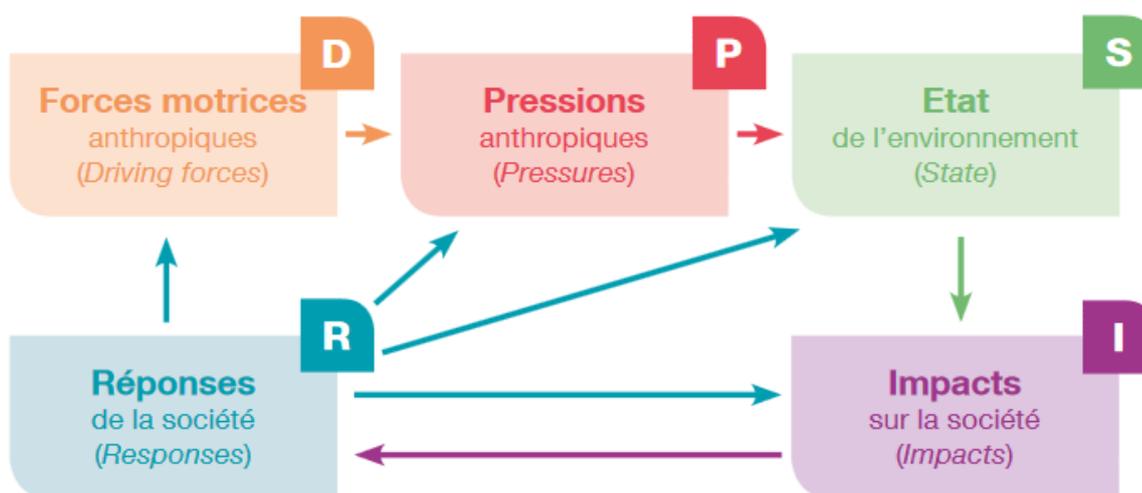
²⁰ Couvet et al, 2006 : « Observatoires et indicateurs de biodiversité », Biosistema

- Est-ce que j'ai mis en œuvre l'intégralité des actions prévues ?

2. Le modèle "Force motrice (Drivers) – Pression - Etat (Situation) - Impact - Réponse" (DPSIR)

→ La méthodologie

Le modèle PER a inspiré d'autres références en matière de gestion et d'évaluation des interactions société - nature, comme le modèle DPSIR de l'Agence européenne de l'Environnement (2003), basé sur ces cinq éléments : force motrice – pression – état – impact – réponse. Dans le modèle DPSIR, le questionnement stratégique s'articule autour de cinq grands liens causaux pour permettre à la fois de dresser un portrait synthétique de l'état de la biodiversité sur un territoire donné et d'analyser les liens entre les cinq éléments constituant le système.



→ Influe sur ...

Illustration de l'UICN « Indicateurs de biodiversité pour les collectivités territoriales : jeu commun et synthétique d'indicateurs de biodiversité pour l'échelon régional », 2014.

→ Les avantages et les limites

Les ajouts de ce modèle par rapport au modèle PER sont doubles. En plus des pressions exercées par les activités humaines, de l'état de la biodiversité qui en résulte, et des réponses apportées par la société, ce modèle ajoute deux composantes :

- les forces motrices (D « Drivers ») : quels sont les activités, processus et comportements humains expliquant les pressions pesant sur la biodiversité du territoire ?
- les impacts (I « Impacts ») : quels sont en retour les impacts de l'état de la biodiversité et de son évolution sur l'Homme et ses activités ?

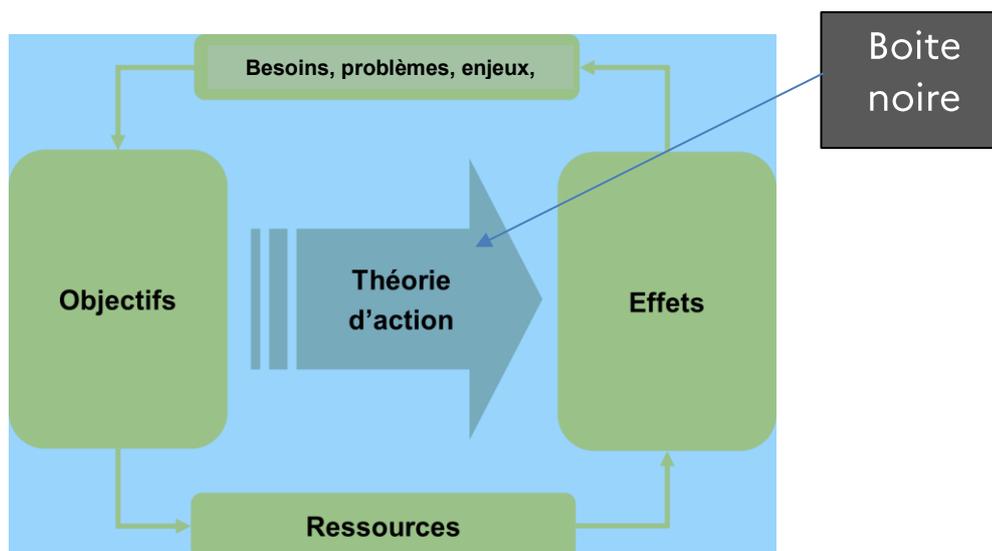
Ce modèle est intéressant parce qu'il intègre plus la complexité des systèmes mais c'est aussi entre autres pour cette raison-là qu'il est moins utilisé que le modèle PER plus focalisé sur l'écosystème et les conséquences des pressions anthropiques sur l'état écologique. Il est donc plus complexe à manier, raison sans doute pour laquelle il s'est peu développé dans les pratiques évaluatives.

3. Le modèle issu de la théorie d'action "Contexte – Réalisations - Résultats Impacts" (C – RRI)

→ La méthodologie

Les politiques publiques constituent une « boîte noire » : le périmètre de leurs interventions est souvent connu, voire leurs principaux objectifs, mais quid de la façon dont ces objectifs sont supposés être atteints ? **Reconstruire la logique d'action de la politique consiste ainsi à faire la lumière sur les hypothèses causales de l'action publique** (ici les actions de gestion de l'aire protégée), c'est-à-dire la façon dont cette dernière est censée avoir des conséquences sur ses cibles et, in fine, sur la société. Ce sont ces hypothèses qui sont testées dans une évaluation.

Ce modèle repose sur la décomposition analytique de l'intervention publique en un enchaînement d'hypothèses. Elle consiste dans la mise à plat de la « théorie de programme » c'est-à-dire les liens causaux hypothétiques entre des interventions et leurs résultats escomptés.



Le cadre de la « théorie d'action » peut donc être retenu pour l'évaluation des aires protégées en tant qu'objet – problème de politique publique : les actions de protection, conservations, ... sont censées répondre à une situation – problème (C - le contexte) par des (R) réalisations qui doivent générer des (R) résultats à court – moyen termes et des (I) impacts à moyen – long termes (C-RRI). Cette approche permet de faire le lien entre les actions et leurs résultats (notion de « chaîne d'actions »). Elle a été imaginée dans l'optique de créer un langage partagé autour des indicateurs de suivi et d'évaluation.

La théorie d'action est souvent représentée de façon simplifiée sous la forme d'un diagramme logique d'impact ou logigramme, décomposant la théorie en quatre étapes principales :

- 1) Un contexte problème (C) caractérisé par des indicateurs de contexte, et qui peuvent comprendre des indicateurs d'état et de pression
- 2) des réalisations (R) : elles représentent les activités mises en œuvre par l'autorité publique,
- 3) des résultats (R) qui sollicitent souvent l'adhésion des publics visés et dépendent de la capacité des réalisations à les mobiliser.

Ces deux premières étapes peuvent être monitorées par un système de suivi performant et leur atteinte est directement liée au contrôle de la mise en œuvre.

- 4) des impacts intermédiaires et finaux (I) qui décrivent l'impact que devrait avoir cette activité sur la situation - problème ainsi que la finalité escomptée de l'intervention. Leur atteinte dépend de facteurs externes : conditions favorables environnantes ou maîtrise par l'intervention.



→ Les avantages et les limites

Ce modèle implique le temps long et propose des relations temporelles de causalité entre les différentes étapes de productions d'effets. De plus, elle permet de mettre en avant les actions réalisées sur les aires protégées au travers d'indicateurs de réalisations, et également de visualiser les indicateurs de contexte qui pourront être considérés sur le long terme comme des indicateurs d'impacts si des actions sont menées par les gestionnaires d'aires protégées pour agir sur la situation - problème. Une des difficultés des approches causales est d'être en capacité de relier les données sur les effets relevées sur le terrain à l'action déployée par les aires protégées : c'est le cœur de l'évaluation. Potentiellement, cette approche vise à mettre en exergue la valeur ajoutée des aires protégées en matière de conservation bien sûr mais également en matière de développement durable.

4. L'analyse stratégique de gestion environnementale (ASGE)

Il s'agit d'un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement. Il a été développé par les chercheurs du groupe de recherche en gestion sur les territoires et l'environnement (Mermet, 2005²¹) et est appliqué dans différentes situations.

→ La méthodologie

Appliquées à la problématique de l'évaluation de l'efficacité du réseau Natura 2000 en France, les trois étapes du cadre d'analyse stratégique de gestion environnementale ont consisté à résoudre une série de questions²² :

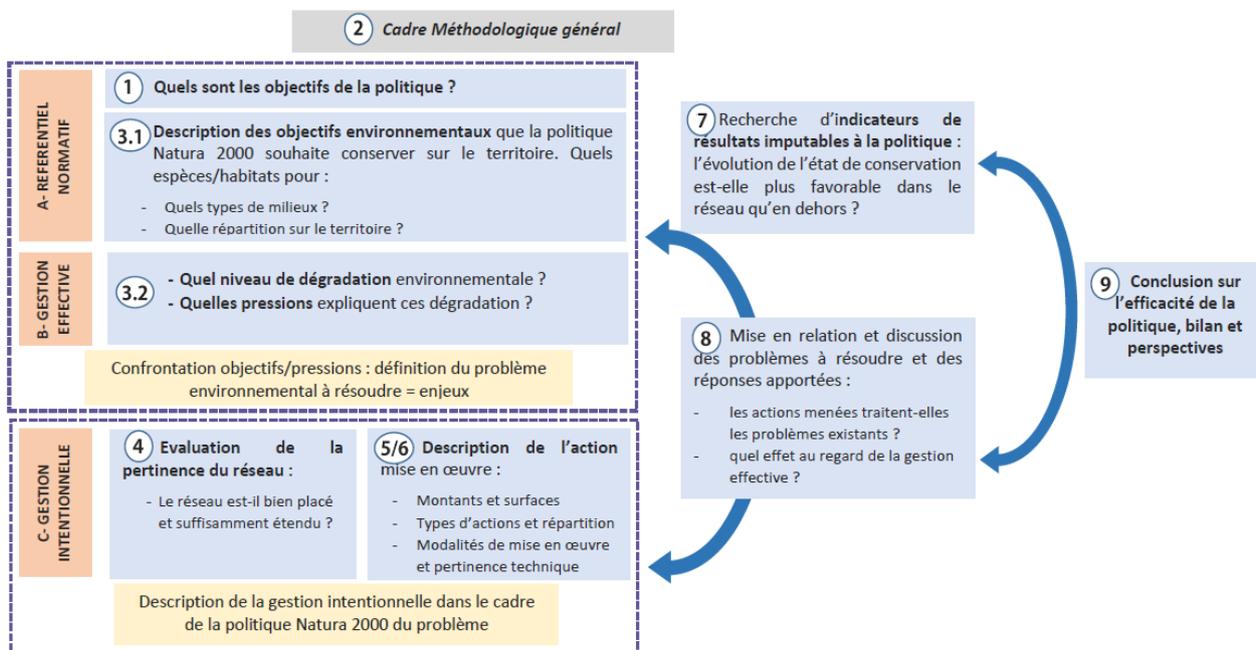
- 1) La définition des enjeux : quel est l'objet de la politique Natura 2000 en France ? Le travail ayant consisté à traduire le référentiel normatif, fixé par les Directives Nature, en enjeux concrets à différentes échelles spatialisées,
- 2) L'analyse de la « gestion effective ». Elle a reposé sur l'inventaire de l'ensemble des pratiques, volontaires ou non, de quelque acteur que ce soit, qui impacte d'une façon ou d'une autre l'objectif de conservation fixé, et d'évaluer leurs effets. Pour Natura 2000, elle s'est traduite par un travail sur les états de conservation des habitats et espèces, puis sur la nature, l'intensité et la

²¹ MERMET L., BILLE R., LEROY M., NARCY J.-B., POUX X., 2005, "L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement", *Natures Sciences Sociétés*, Vol.13, 127-137

²²Rouveyrol, P., Leroy, M., 2021. L'efficacité du réseau Natura 2000 terrestre en France, UMS PatriNat (OFB/CNRS/MNHN), Paris, 248 p.

localisation des pressions qui s'exercent sur eux,

- 3) L'évaluation de la « gestion intentionnelle », relative aux seuls acteurs qui « jouent effectivement [...] un rôle d'agent de changement en faveur de l'objectif environnemental pris en référence » (Mermet, 2005). Il s'agira de décrire de façon complète l'action mise en œuvre dans le cadre des Directives Nature.
- 4) L'élaboration d'un diagnostic se dégageant de cette analyse croisée et d'une stratégie permettant d'orienter la gestion intentionnelle.



Articulation des différentes étapes du travail d'évaluation de l'efficacité du réseau Natura 2000 terrestre en France (P. Rouveyrol, M. Leroy, PatriNat, 2021)

→ Les avantages et les limites²³

L'intérêt de l'ASGE pour l'évaluation des politiques publiques dans le domaine de l'environnement, est donc de mettre en rapport les buts de l'action environnementale, les systèmes qu'elle entreprend de changer (l'ensemble des processus dommageables et donc des pressions en partie dues à d'autres politiques sectorielles), et les stratégies qu'elle met en œuvre pour y arriver (en termes de gestion intentionnelle). En cela, elle est une méthode globale.

Elle entraîne un effort de généralisation, voire de simplification, via des travaux de synthèse et le développement d'indicateurs adaptés. Cet effort limite les écueils que peuvent présenter des évaluations partielles : focalisation sur des objectifs de conservation emblématiques de la politique, par exemple conservation d'une partie des espèces cibles seulement, ou d'un type de milieu, évaluation basée sur les seules actions mises en place, au détriment d'objectifs non traités. Elle nécessite pour cette même raison des moyens humains et en temps relativement conséquents.

Sources complémentaires :

MERMET L., 2011, "Strategic Environmental Management Analysis: Addressing the Blind Spots of Collaborative Approaches", *Idées pour le débat*, N°5, 34.

MERMET L., BILLE R., LEROY M., 2010, "Concern-Focused Evaluation for Ambiguous and Conflicting Policies: An Approach From the Environmental Field", *American Journal of Evaluation*, Vol.31, N°2, 180-198

²³ Ibid

Auteurs

Michel Basset, Consortium consultants

Caroline Delelis Goulart, DAPEM/OFB

Et les participants à l'élaboration de ce document (cf. annexe 1) – Remerciement spécial à Marlène Treca (conservatrice RNR Val Suzon) et Marc Dumontier (chef du service ingénierie PNM Golfe du Lion)

Relecture : Véronique Boussou, DAPEM/OFB et CODIR DAPEM

Contact

document-gestion.aire-protgee@ofb.gouv.fr

Citation du document

OFB, 2024 - Socle commun pour le suivi et l'évaluation de la gestion des aires protégées, 35 pages

Mots-clefs

Aires protégées, suivi, évaluation, gestion, politique publique, document de gestion, stratégie nationale des aires protégées

