



Inspection générale  
de l'environnement

n° IGE 05/060 bis

Conseil général de l'agriculture, de  
l'alimentation et des espaces ruraux

N° CGAAER 1236

## **Mission d'audit de modernisation**

# **Rapport**

## **sur l'évaluation des moyens en personnels nécessaires à la mise en œuvre du réseau européen « Natura 2000 »**

Etabli par

**Michel BADRÉ**

Ingénieur général du génie rural, des  
eaux et des forêts

**Guy BEISSON**

Ingénieur général du génie rural, des  
eaux et des forêts

Avec le concours du cabinet Deloitte

- Février 2007-

# Synthèse

## Evaluation des moyens en personnels nécessaires à la mise en œuvre du réseau européen « Natura 2000 »

Constats

Ministère de l'écologie et du développement durable

### 1. Cadre de l'audit

- Le réseau Natura 2000, réseau écologique européen, vise à préserver les espèces et les habitats menacés et/ou remarquables sur le territoire européen. Il est constitué de deux types de zones naturelles, à savoir les Zones Spéciales de Conservation (ZSC) issues de la directive européenne « Habitats » de 1992 et les Zones de Protection Spéciale (ZPS) issues de la directive européenne « Oiseaux ».
- Un audit de modernisation concernant la procédure Natura 2000 a été effectué à la fin de l'année 2005. L'objet était d'évaluer les risques de difficulté ou de blocage liés aux différents processus constitutifs de la démarche de mise en œuvre, et de proposer les moyens de les réduire, afin de limiter les conséquences d'éventuels contentieux.
- Une actualisation de la démarche initiée en 2006 a été demandée par le ministère afin de tirer les enseignements sur les moyens nécessaires, sur la base de la description précise des processus répartis entre les différentes structures nationales ou déconcentrées.

### 2. Constats :

- L'évaluation a été menée sur la base des effectifs affectés à la mise en œuvre de Natura 2000 dans les DIREN (Directions régionales de l'Environnement) et les DDAF (Directions départementales de l'agriculture et des forêts).
- Elle fait apparaître une augmentation des besoins liés à la mise en œuvre des contrats, sur les évaluations d'incidence, sur le suivi des adhésions aux chartes et sur la montée en puissance des autres processus (gestion des sites; pilotage du programme).

MINEFI - DOME - 2007

## Evaluation des moyens en personnels nécessaires à la mise en œuvre du réseau européen « Natura 2000 »

Propositions

Ministère de l'écologie et du développement durable

### 3. Recommandations

- Sur les procédures et les outils : mettre en place un « tableau de bord des effectifs Natura 2000 »; suivre l'importance des demandes de mise en application de la Loi DTR par les collectivités pour l'animation des sites; réaliser la correspondance entre définition cartographique et définition cadastrale des sites Natura 2000, définir une procédure dématérialisée d'adhésion aux chartes; mettre en place un dispositif de suivi et d'alertes.
- Sur les effectifs : assurer sur toute la période le redéploiement entre DDAF des personnels affectés à la gestion des contrats Natura 2000; mettre en place les moyens évalués pour la gestion des incidences et pour le suivi des adhésions aux chartes; assurer la croissance des effectifs nécessaires à la réalisation des Documents d'orientations budgétaires (DOCOB).
- Veiller à l'adéquation entre moyens mis en œuvre dans les sites (contrats agricoles et non agricoles), aux prescriptions des DOCOB et aux engagements de bon maintien d'état de conservation.

### 4. Impacts attendus et échéances

- Meilleure acceptation et réduction des contentieux grâce à la contractualisation, à des DOCOB plus adaptés et mieux mis en œuvre, à une animation maîtrisée, à des évaluations d'incidence bien réalisées et gérées et à des contrôles efficaces.
- Optimisation de la gestion des demandes d'exonérations fiscales (chartes) et de la gestion qualitative et quantitative des emplois et des compétences.

MINEFI - DOME - 2007

## PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE L'AUDIT

### PERIMETRE PHYSIQUE

Eléments de périmètre de l'audit	Nombre	Commentaires
Sites du réseau Natura 2000	1674	(liste des ZPS et ZSC arrêtée au 30 10 2006)
Surface couverte	11,8% du territoire métropolitain	
Documents d'objectif	1674	1 par site
Contrats	55 à 60 000	Nombre estimé nécessaire à la bonne conservation des sites, mais dépendant des financements mis en place
Adhésions aux chartes	600 000 à 1 million	Exonérations fiscales prévues par la loi DTR
Etudes d'évaluation d'incidences	Quelques milliers à quelques dizaines de milliers ?	Nombre de dossiers pour l'instant très incertain, mais fort enjeu de qualité des évaluations, et risque de contentieux

### PERIMETRE FINANCIER

Eléments de périmètre	Montant (en millions d'euros)	Commentaires
<b>Recettes</b>	néant	L'objet de l'audit est d'évaluer les effectifs nécessaires et suffisants pour respecter les engagements de la France, en évitant notamment les pénalités pour non respect des directives « habitats » et « oiseaux ». Ordre de grandeur des pénalités encourues et à éviter : quelques dizaines de millions d'euros par condamnation (référence : condamnation « poissons sous taille »)
<b>Dépenses de personnel</b>	Actuel (2006) : environ 14M€/ an 2015 : environ 35M€/ an	(masse salariale des personnels des ministères MEDD et MAP directement affectés à Natura 2000, par catégories A B C, hors personnels de soutien et hors interventions des opérateurs publics sous-traitants)
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	Actuel : environ 9M€/ an 2015 : environ 22M€/ an	Masse salariale des personnels de soutien, et dépenses de fonctionnement (ratio # 2/3 de la masse salariale des personnels directement affectés)
<b>Dépenses d'investissement</b>	Environ 30 M€d'ici à 2010	Coût d'élaboration des DOCOB, à achever pour 2010
<b>Dépenses d'intervention</b>	Environ 300 M€an en régime permanent	Evaluation du coût de mise en œuvre des documents d'objectif (cf. rapport du sénateur Le Grand). Régime permanent atteint en 2010.

<b>Autres dépenses : risques de contentieux</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ponctuels, sur insuffisance des mesures de conservation (art 6-1 et 6-2 de la directive « habitats »), des évaluations d'incidences (art 6-3) et mesures prises (art 6-4), destruction d'habitats ou espèces ou dégradation de leur état de conservation (art 2 et 12 à 15),</li> <li>- général, sur insuffisance de transposition en cas d'inefficacité constatée dans les constats périodiques sur l'état de conservation des habitats et espèces (1<sup>er</sup> constat en 2007 puis tous les 6 ans : art 17)</li> </ul>	?	<p>Selon qualité de mise en œuvre.</p> <p>Les contentieux ponctuels peuvent entraîner des difficultés importantes sur certains projets (infrastructures, ports, etc.)</p>
---	---	---

### **EFFECTIFS CONCERNES**

Référence	Service(s)	Nombre d'agents (en ETP)	Commentaires
2006 (évaluation)	MEDD + MAP (adm. Centrale)	14	
	MEDD déconcentré (DIREN)	115	
	MAP déconcentré (DDAF)	111	En fait les effectifs cumulés consacrés à Natura 2000 et aux contrats agri-environnementaux (CAD et CTE) sont évalués à 284 en 2006, dans les DDAF
	Total	240	Le total est de 413 si l'on prend en compte le chiffre cumulé de 284 ci-dessus
2016 (prevision des besoins)	MEDD + MAP (adm. Centrale)	14	
	MEDD déconcentré (DIREN)	156	
	MAP déconcentré (DDAF)	429	
	Total	599	

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
<b><i>Recommandations sur les procédures et outils :</i></b>				
01	Mettre en place un « tableau de bord des effectifs Natura 2000 », détaillé par processus, permettant un ajustement annuel entre l'évolution des besoins et les effectifs réels affectés en DIREN et DDAF.	22	SG MEDD et SG MAP	Mise en place immédiate, puis rencontre annuelle spécifique
02	Suivre l'importance des demandes de mise en application de la loi DTR par les collectivités pour l'animation des sites et des besoins correspondant en effectifs pour ce processus	13 et 21	MEDD (SG et DNP) MAP (SG et DGFAR)	Immédiate
03	Réaliser la correspondance entre définition cartographique et définition cadastrale des sites Natura 2000, nécessaire à la gestion des adhésions aux chartes	16 – 17 et 21	Instruction MEDD (DNP) avec MAP (DGFAR) et MINEFI Mise en œuvre DIREN, DDAF et DDSF (toutes)	Immédiate (achevé en 2007)
04	Définir une procédure dématérialisée d'adhésion aux chartes	17 – 18 et 21	MEDD (DNP) et MAP (DGFAR)	Immédiate (achevé en 2007)
05	Mettre en place un dispositif de suivi de l'efficacité du processus « évaluations d'incidences », et d'alerte en cas de difficulté	14 et 21	MEDD (DNP et D4E)	2007, puis continu
<b><i>Recommandations sur les effectifs :</i></b>				
06	Gestion des contrats : assurer sur toute la période le redéploiement entre DDAF des personnels affectés à la gestion des contrats Natura 2000, à effectif globalement stable par rapport aux actuels CTE et CAD (224 ETP, dont 10 pour Natura 2000, en 2005)	16 et 21	SG MAP et DDAF	En continu, 2006 - 2016
07	Evaluation des incidences : - mettre en place les moyens évalués forfaitairement (passage de 30 ETP en 2006 à 70 en 2010) - ajuster les moyens et les besoins (cf. recommandations 1 et 5 ci-dessus)	14	SG MEDD et SG MAP Puis DIREN et DDAF	- 2007 – 2010 - continu

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsable(s) de mise en œuvre (nom ou entité)	Echéance de mise en œuvre
08	Adhésion aux chartes (selon résultat des actions recommandées en 3 et 4) - affectation des moyens (si sous-traitance) ou des effectifs (si travail en régie) nécessaire à la cartographie initiale - affectation des moyens nécessaires à la gestion des adhésions et réflexion sur les moyens d'assurer la pointe d'effectifs de 2013 (selon résultat de la recommandation 04)	17 et 21	SG MAP Puis DDAF	- 2007 - continu après 2007
09	Autres processus (personnels DIREN) : - assurer d'ici à 2010 la croissance des effectifs nécessaires à la réalisation des DOCOB et au pilotage du dispositif - évaluer la faisabilité d'un report éventuel de 1 ou 2 ans de la date d'achèvement des DOCOB - stabiliser ensuite les effectifs (ou adapter, selon recommandation 1)	12 – 13 et 26 à 28	MEDD (SG) DNP MEDD (SG) puis DIREN	- 2007 – 2010 - 2008 - 2010 - 2016
09	Autres processus (personnels DDAF) - assurer d'ici à 2012 la croissance des effectifs nécessaires à l'ensemble des autres processus - évaluer la faisabilité d'un report éventuel de 1 ou 2 ans de la date d'achèvement des DOCOB - stabiliser ensuite les effectifs (ou adapter, selon recommandation 1)	12 – 13 et 26 à 28	MAP (SG) MEDD (DNP) MAP (SG) puis DDAF	- 2007 – 2012 - 2008 - 2012 - 2016
<b>Autres recommandations :</b>				
11	Veiller à l'adéquation budgétaire entre moyens à mettre en œuvre dans les sites (contrats agricoles et non-agricoles), prescriptions des DOCOB, et engagement de maintien du bon état de conservation	15 - 16	MEDD (SG et DNP) MAP (SG et DGFAR)	continu
12	Pilotage du Muséum national d'histoire naturelle : veiller à la disponibilité qualitative et quantitative des effectifs nécessaires à l'expertise Natura 2000 sous responsabilité du Muséum	19	MEDD (DNP)	continu

## PRINCIPALES AMELIORATIONS QUALITATIVES ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro des recommandations correspondantes	Principaux bénéficiaires					Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contribuable	Agents	Autres (préciser)		
Meilleure gestion qualitative du réseau Natura 2000 (DOCOB plus adaptés et mieux mis en oeuvre, contractualisation et animation maîtrisée, évaluations d'incidences bien faites et gérées, contrôles efficaces).  Conséquence : meilleure acceptation, réduction des contentieux	4,5,6,8,9,10,11	X		X	X		2, 7, 9 (contentieux)	Nombre de plaintes, nombre de contentieux engagés, nombre et montant des condamnations
Optimisation de la gestion des demandes d'exonérations fiscales (chartes)	2,3,7		X		X		2, 4	Temps passé / nombre d'adhésions ou nombre de demandes d'exonération non traitées dans l'année de la demande
Optimisation de la gestion qualitative et quantitative des emplois et compétences	1,5,6,7,8,9			X	X		2,5,7	

(\*) : (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics  
 (2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins; meilleure allocation des moyens de l'Etat par rapport aux besoins  
 (3) Simplification des procédures  
 (4) Réduction des délais de traitement  
 (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat  
 (6) Meilleur accès à l'information  
 (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat  
 (8) Amélioration des conditions de travail des agents  
 (9) Autres (à préciser)

## PRINCIPAUX GAINS FINANCIERS ET DE PRODUCTIVITE ATTENDUS

Gains financiers attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Montant (en millions d'euros)	Nature			Commentaires
			Augmentation des recettes	Réduction des dépenses	Dépenses évitées ou en moindre progression	
Pénalités évitées	(en continu, dès 2007)	Possible : plusieurs dizaines de millions d'€			X	Pénalités possibles en cas de condamnation : plusieurs dizaines de millions d'€
Optimisation des dépenses de personnel	(en continu, dès 2007)	quelques millions d'€			X	

Gains de productivité attendus	Echéance indicative d'obtention des gains	Nombre d'ETP	Masse salariale (en millions d'euros)			Commentaires
Sans objet (procédure émergente)	/	/	/	/	/	Il s'agit en quasi-totalité de processus non encore développés, sur lesquels il s'agit de bâtir l'organisation la plus performante, et non d'améliorer l'existant



## **RESUME**

La base de référence actuelle des effectifs affectés, en 2005, à la mise en œuvre de Natura 2000 dans les DIREN et DDAF est d'environ 170 personnes.

L'étude a été menée par processus, en fonction d'hypothèses sur l'évolution des activités ou unités à mettre en œuvre, en recoupant différentes approches d'évaluation (questionnaires, avis d'experts, recoupements avec des données existantes, relecture en groupe de projet et comité de pilotage)

Elle fait apparaître, sous les hypothèses du scénario de référence, une augmentation des besoins en personnels à affecter à Natura 2000 en DIREN et DDAF (donc hors administration centrale) de l'ordre de 415 ETP entre la situation constatée en 2005 (environ 170 ETP) et la prévision de besoins de 2016 (environ 585 ETP), cette augmentation s'analysant en quatre groupes de nature très différente :

- Pour environ 220 ETP, il s'agit de besoins en DDAF liés à la mise en œuvre des contrats : cela suppose le maintien des moyens actuellement affectés aux contrats CTE et CAD (y compris Natura 2000) ; la situation devrait donc pouvoir être gérée sans augmentation d'effectifs.
- Pour environ 40 ETP, il s'agit d'une augmentation beaucoup plus difficile à chiffrer sur le processus très sensible des évaluations d'incidence : la mission recommande un niveau de base d'augmentation des effectifs correspondant à ces 40 ETP, et un suivi attentif des évolutions de besoins.
- Pour environ 35 ETP en 2016 (avec de très fortes variations annuelles), il s'agit des adhésions aux chartes, qui nécessitent un dispositif de mise en œuvre particulier.
- Pour environ 120 ETP, il s'agit de la montée en puissance de l'ensemble des autres processus

La démarche de décentralisation du pilotage de certains processus, notamment l'animation des sites, sans décentralisation des moyens ni du contrôle des processus correspondants, est par ailleurs de nature à alourdir le travail des services de l'Etat et non à l'alléger, en tout cas à court et moyen terme.

La mission tient enfin à souligner les interrogations fortes suscitées par le niveau global de financement des contrats : allégeant à court terme les besoins en personnels, ce niveau peut en revanche être de nature à mettre gravement en cause les engagements de la France dans l'application des directives habitats et oiseaux, et provoquer à moyen et long terme de graves difficultés. La mise en place d'un dispositif de suivi et d'alerte est vivement recommandé.

La mission a par ailleurs essayé, en annexes I et II au présent rapport, à la demande du comité de pilotage, de donner une indication sur la répartition globale des besoins par catégories (A, B et C), et d'éclairer les décisions à prendre concernant l'affectation en DDAF et en DIREN de ces besoins supplémentaires. Ces indications dépendent évidemment de choix d'organisation, qui sont susceptibles d'évoluer dans le temps. Elles confirment cependant d'une part l'importance des besoins en DDAF, et d'autre part les différences d'approche nécessaires selon les processus. Le caractère indispensable d'une approche concertée entre les deux ministères, déjà souligné dans le rapport de janvier 2006, est ici confirmé avec force.

## **SOMMAIRE**

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>10</b>
<b>1. RESULTATS SYNTHETIQUES, PAR GROUPES DE PROCESSUS, EN SERVICES DECONCENTRES (DIREN ET DDAF) .....</b>	<b>13</b>
<b>2. RESULTATS SYNTHETIQUES EN ADMINISTRATION CENTRALE (MEDD ET MAP) ET AU MUSEUM.....</b>	<b>20</b>
<b>3. PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ETUDE .....</b>	<b>21</b>
<b>OBSERVATIONS DES SERVICES .....</b>	<b>24</b>
A. REPONSE DU MAP.....	25
B. REPONSE DU MEDD.....	26
<b>REPONSE DE LA MISSION .....</b>	<b>28</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>29</b>
ANNEXE 1 : REPARTITION DES ETP PAR CATEGORIE .....	30
ANNEXE 2 : REPARTITION ENTRE DIREN ET DDAF.....	31

### ***Avertissement***

Le présent rapport s'appuie sur la méthodologie, les simulations chiffrées et les études de sensibilité effectuées par le cabinet Deloitte et décrites dans son rapport du 16 novembre 2006, établi dans le cadre de l'audit de modernisation et joint au présent rapport : les analyses et conclusions des deux rapporteurs se réfèrent aux données chiffrées correspondantes.

## INTRODUCTION

Sur la proposition du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, un audit de modernisation concernant la procédure Natura 2000 a été effectué à la fin de l'année 2005. L'objet principal de cet audit était d'évaluer les risques de difficulté ou de blocage liés aux différents processus constitutifs de la démarche de mise en œuvre, et de proposer les moyens de les réduire, afin de limiter les conséquences d'éventuels contentieux. On soulignera d'emblée que cet audit, comme l'actuel, ne portait que sur les sites terrestres du réseau Natura 2000, l'extension du réseau en mer constituant un autre chantier, en cours de lancement.

Le rapport de cet audit, rendu le 6 janvier 2006, indiquait que :

*« Dans le très court délai imparti, la mission n'a pas estimé possible d'actualiser l'évaluation prévisionnelle des besoins en personnel, abordée par une autre mission d'inspection<sup>1</sup> en 2003. La mission préconise de l'actualiser dès le début de 2006 et d'en tirer les enseignements sur les moyens nécessaires, sur la base de la description précise des processus répartis entre les différentes structures nationales ou déconcentrées. »*

La Secrétaire Générale du MEDD a confirmé la commande de cette étude complémentaire, qui a été inscrite dans la 5<sup>ème</sup> vague des audits de modernisation de l'Etat, au titre du ministère de l'écologie et du développement durable.

L'étude a été confiée par le MEDD et le MAP à l'IGE, représentée par Michel Badré, et au CGAAER, représenté par Guy Beisson. L'appui du cabinet Deloitte a été apporté par le concours de la DGME.

Elle a été effectuée sous la conduite d'un comité de pilotage réunissant

- pour le ministère de l'écologie et du développement durable :
  - o le secrétariat général
  - o la direction de la nature et des paysages, représentée par le directeur du projet Natura 2000
- pour le ministère de l'agriculture et de la pêche
  - o le secrétariat général,
  - o la direction générale de la forêt et des affaires rurales
- pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :
  - o la direction générale de la modernisation de l'Etat

une représentante des DIREN et une représentante des DDAF.

Le comité de pilotage s'est réuni à trois reprises pendant les travaux préparatoires à l'audit.

Le présent rapport présente les conclusions de l'étude. Fondé sur la description des processus figurant dans le rapport d'audit du 6 janvier 2006, il s'appuie sur la méthodologie, les analyses par processus, les résultats et les études de sensibilité du rapport Deloitte, ci-joint : il conviendra de s'y reporter pour tout le détail de la démarche.

Seuls sont repris et commentés ici les résultats synthétiques, par groupe de processus, et les conclusions des deux rapporteurs.

Le diagramme de la page suivante présente les résultats synthétiques globaux dans le scénario dit de référence, ces résultats étant commentés ensuite dans le chapitre 1.

---

<sup>1</sup> rapport IGE / CGGREF de 2003

## Base 2005

(effectifs consacrés à Natura 2000 et aux contrats agri-environnementaux en DIREN et en DDAF)

Dont 10 ETP consacrés aux CAD N2000

ETP DDAF consacrés à l'instruction et la gestion de tous les contrats (CTE + CAD y compris CAD N2000)

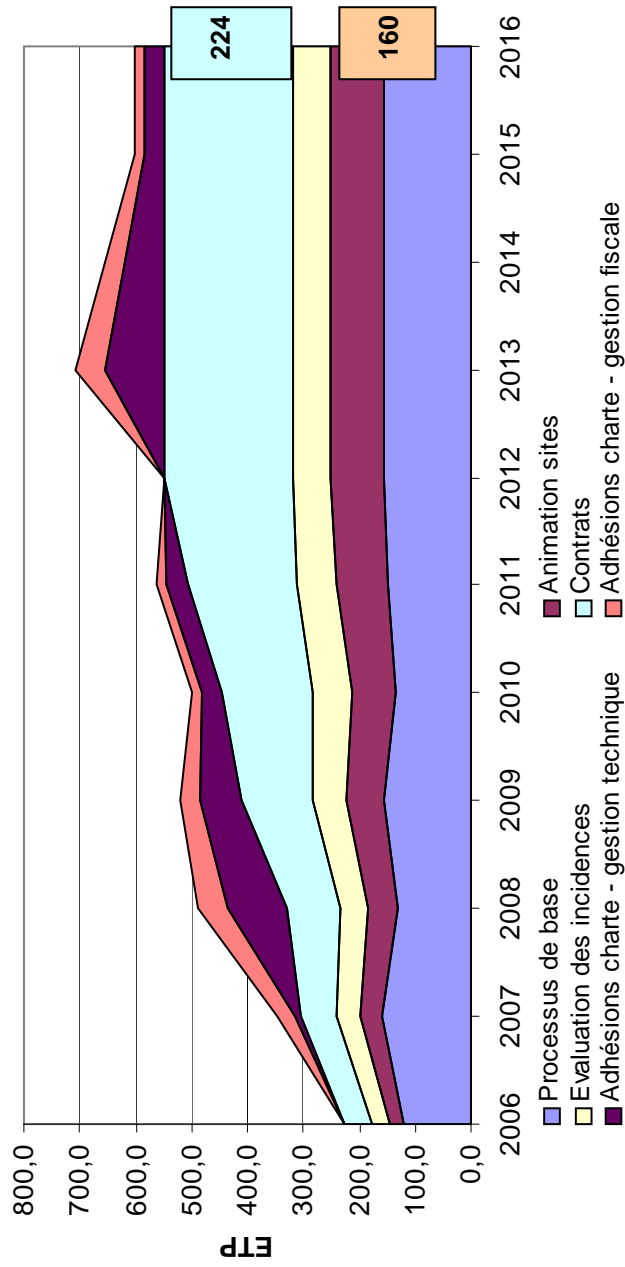
ETP DIREN + DDAF consacrés à Natura 2000, hors instruction et gestion des CAD Natura 2000



## Estimations des besoins 2006-2016

(scénario de référence, hors administrations centrales)

Pour mémoire :  
référence  
base 2005



## **1. RESULTATS SYNTHETIQUES, PAR GROUPES DE PROCESSUS, EN SERVICES DECONCENTRES (DIREN ET DDAF)**

L'analyse des moyens humains nécessaires à la mise en œuvre de Natura 2000 a fait apparaître **5 groupes de processus différents quant à leurs caractéristiques**. Ces groupes sont décrits ci-après selon la dénomination qui leur est donnée sur le diagramme de la page précédente.

**Le premier groupe, « processus de base », comprend les processus suivants :**

- Elaboration des documents d'objectifs (DOCOB)
- Renouvellement des DOCOB
- Elaboration des chartes pour les sites ayant un DOCOB sans charte
- Contrôle des mesures contractuelles
- Surveillance du bon état de conservation
- Pilotage du programme et appui.

L'ensemble de ces processus représente un peu moins de 30 % du total des équivalents temps plein (ETP) annuels évalués comme nécessaires de 2006 à 2016 dans l'hypothèse de référence représentée sur le graphique ci-dessus.

**Ce groupe présente les caractéristiques suivantes :**

- 1) Les éléments indispensables à l'appréciation des moyens en personnel nécessaires à la mise en œuvre des processus<sup>2</sup> qu'il contient sont connus, ou font l'objet d'un assez large consensus car la plupart peuvent être estimés à partir de retours d'expérience<sup>3</sup>.
- 2) Les études de sensibilité faite sur certains de ces éléments (durée de renouvellement d'un DOCOB, durée de vie d'un DOCOB) montrent le peu de sensibilité de la courbe finale des besoins totaux en ETP à ces variations.
- 3) L'augmentation, entre 2006 et 2009, des moyens humains nécessaires représente 36 ETP, ce besoin étant déjà ponctuellement dépassé dès 2007 (+ 41 ETP nécessaires) dans l'hypothèse de réalisation en 2007 de toutes les chartes sur DOCOB antérieurs. Cette hypothèse a été considérée comme probable du fait d'une forte pression externe à la mise en œuvre des chartes, pour ouvrir le bénéfice de l'exonération de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB).
- 4) Les moyens humains nécessaires à ce groupe restent ensuite sensiblement stables, dans les hypothèses faites, autour de 156 ETP, jusqu'en 2016, soit 37 de plus qu'en 2006.

---

<sup>2</sup> Date limite d'élaboration de tous les DOCOB, durée et ressources humaines nécessaires à l'élaboration d'un DOCOB, durée et ressources nécessaires au renouvellement des DOCOB, nombre et phasage des chartes, ressources nécessaires à leur élaboration, taux de contrôles et moyens humains nécessaires aux contrôles des mesures contractuelles, ressources nécessaires à la surveillance du bon état de conservation et moyens nécessaires au pilotage des programmes et à l'appui à ce pilotage.

<sup>3</sup> Le renouvellement des DOCOB ne fait encore l'objet d'aucun retour d'expérience, mais l'estimation des besoins correspondants est assez homogène.

Un des six processus (élaboration des DOCOB) a fait l'objet d'un scénario destiné à offrir aux gestionnaires des deux ministères concernés la possibilité d'évaluer les conséquences sur les besoins en personnel d'un report éventuel de la date limite d'approbation des DOCOB de 2010 à 2012. La décision éventuelle d'un tel report, qui relève de la Ministre de l'écologie et du développement durable, devrait évidemment intégrer d'autres éléments, notamment ses conséquences sur le bon état de conservation des sites qui est l'objectif principal de toute la démarche. La pression externe, demande des contribuables voulant bénéficier de l'exonération de la TFNB liée au respect des chartes et donc à l'élaboration préalable des DOCOB, peut aussi rendre difficile un tel report.

L'importance du nombre possible des adhésions aux chartes, motivées par l'allégement fiscal, a conduit par ailleurs à retenir dans le scénario de référence un taux de contrôle de ces adhésions de 2% et non de 5% comme pour les contrats : un taux uniforme de 5% aurait majoré les besoins d'environ 80 ETP par an en régime de croisière.

**Le deuxième groupe, « animation des sites »,** comprend le seul processus de ce nom.

Il représente 14% du total des ETP annuels de l'hypothèse de référence sur la période 2006-2016.

Ce groupe **présente les caractéristiques suivantes :**

- 1) une évaluation des moyens humains nécessaires par site basée sur des retours d'expérience, donc assez fiable, du moins dans les conditions de mise en œuvre de l'animation antérieures à la promulgation de la loi sur le développement des territoires ruraux (DTR), c'est à dire sous la seule responsabilité de l'Etat ;
- 2) une grande difficulté à apprécier les conséquences de la mise en œuvre des dispositions de la loi DTR confiant aux collectivités locales, sauf refus de leur part, le pilotage de l'animation des sites tout en laissant la responsabilité de la procédure à l'Etat ; les services qui ont commencé à s'engager dans cette voie constatent en effet, au moins pendant la phase de démarrage, un accroissement sensible du temps consacré par eux à ce pilotage par rapport aux opérations conduites directement par l'Etat. De plus il est à ce jour particulièrement hasardeux de faire des hypothèses sur le pourcentage de sites pour lesquels les collectivités se porteront candidates au pilotage de l'animation ;
- 3) une augmentation des moyens humains nécessaires de l'ordre de 67 ETP dans l'hypothèse de référence, à savoir non application de la loi DTR, ce qui, de ce point de vue situe ce groupe en troisième position. Mais cette augmentation peut être accrue de façon très significative, jusqu'à 118 ETP, selon l'importance des demandes de mise en application de la loi DTR par les collectivités.

**Le troisième groupe, « évaluation des incidences »,** correspond aux deux sous-processus du processus d'évaluation des incidences :

- le pilotage de l'évaluation environnementale, sur l'ensemble de la région,
- l'instruction et le contrôle des études d'évaluation des incidences produites par les maîtres d'ouvrage.

Ce groupe représente environ 12 % du total sur la période 2006-2016 des ETP annuels de l'hypothèse de référence représentée sur le graphique.

Ce groupe **présente les caractéristiques suivantes :**

- 1) des retours d'expérience faibles et disparates, car ces processus sont encore très inégalement mis en œuvre selon les régions ;
- 2) une grande difficulté de ce fait à estimer les bases de calcul<sup>4</sup> nécessaires à l'évaluation des besoins en moyens humains de ces 2 sous-processus ;
- 3) du fait des deux points précédents, les estimations faites par les DDAF et les DIREN dans le cadre des questionnaires et par les experts présentent une variabilité très importante ;
- 4) la bonne réalisation de ce processus est extrêmement importante car il peut donner naissance à de très nombreux contentieux et donc des difficultés avec la Commission européenne<sup>5</sup> ;
- 5) l'ampleur du périmètre d'application de ces processus n'est pas totalement connue. Les documents de planification (notamment les plans locaux d'urbanisme (PLU) des communes intégrant des sites Natura 2000 ou proches de tels sites), ou certaines interventions ou activités humaines (par exemple certaines manifestations sportives) devraient normalement tous comporter à l'avenir une évaluation d'incidences ; en outre, l'extension de cette procédure aux projets soumis à déclaration (et pas seulement aux projets soumis à autorisation) entraînerait une charge supplémentaire très importante ; La Commission considère l'actuelle législation française non conforme à la directive et a ouvert un cas précontentieux en 226 au stade de l'avis motivé.
- 6) il existe une forte imbrication entre les évaluations propres à l'application de la directive habitats, et les autres évaluations environnementales (application des directives « projet » et « plans et programmes », responsabilité du « garant environnemental »), elles mêmes en rapide évolution.

**Face à ces difficultés** et compte tenu de l'importance d'une mise en œuvre satisfaisante de ces processus, **la mission propose** :

- a) de retenir dans un premier temps pour l'ensemble du processus d'évaluation d'incidences une **évaluation forfaitaire de 70 ETP** avec une montée en puissance sur 4 années entre 2006 et 2010. De ce fait, l'augmentation entre 2006 et 2010 des moyens humains nécessaires représente 40 ETP ce qui, de ce point de vue, situe ce groupe en dernière position dans l'hypothèse de référence, presque à égalité avec l'avant dernier (groupe 1 à 41 ETP d'augmentation entre 2006 et 2007) ;
- b) ces moyens humains pouvant s'avérer très nettement insuffisants, de **suivre chaque année** avec une attention toute particulière un certain nombre d'indicateurs tels que le nombre d'études d'évaluations d'incidence, le temps passé sur ces évaluations, le nombre de contentieux engagés, etc... et de s'assurer en permanence de l'adéquation entre les moyens humains mis en place et la montée en puissance du processus. Ce suivi pourrait faire l'objet d'un examen particulier dans les inspections périodiques de DIREN et de DDAF, l'échantillonnage annuel des services inspectés étant assez vaste pour donner une idée de l'évolution du processus.

---

<sup>4</sup> Nombre de dossiers, moyens nécessaires à l'instruction d'un dossier (avec une très grande variabilité dans l'importance des dossiers), moyens nécessaires au pilotage de l'évaluation

<sup>5</sup> Actuellement, deux tiers des demandes d'information et des pré-contentieux communautaires sur les directives habitats et oiseaux concernent des cas d'application du régime d'évaluation des incidences.

**Le quatrième groupe, « contrats », comprend deux processus :**

- l'instruction et la gestion des contrats agricoles
- l'instruction et la gestion des contrats non agricoles.

Ce groupe représente près du tiers du total des ETP annuels évalué comme nécessaire de 2006 à 2016 (avec une progression forte de ce pourcentage sur la période) dans l'hypothèse de référence retenue, à savoir l'instruction et la gestion de 59 000 contrats agricoles et non agricoles estimés comme nécessaires à la préservation des milieux inclus dans les limites des zones Natura 2000. Ce chiffre est d'ailleurs sujet à discussion dans la mesure où les éléments de calcul retenus, à savoir le nombre moyen de contrats par ha de surface agricole utile (SAU) en zone agricole d'une part, et le nombre de contrats par site pour les zones non agricoles d'autre part font l'objet d'une très grande variabilité dans les réponses au questionnaire.

**Ce groupe présente deux caractéristiques essentielles :**

- 1) Les moyens nécessaires à l'instruction initiale et à la gestion annuelle des contrats sont très dépendants du nombre de contrats réellement signés, donc des financements mis en place pour permettre ces signatures. Or le financement des 59 000 contrats jugés nécessaires au terme de l'enquête à la bonne préservation des milieux nécessiterait, sur la base d'une estimation moyenne de 26 000 €par contrat (agricole et non agricole), une enveloppe de 1 534 M€sur la durée des contrats (5 ans ), soit environ 300 M€par an en régime de croisière.

Ce chiffre est du même ordre de grandeur que l'évaluation de 320 M€ citée par le sénateur Le Grand dans son rapport de 2003 sur la mise en œuvre de la directive habitats.

Or les financements potentiels connus à ce jour sont ceux qui figurent dans la première maquette du Plan de développement rural hexagonal (PDRH) en cours d'élaboration en vue de sa prochaine présentation à la Commission européenne. Ceux-ci pourraient être de l'ordre de 447 M€sur 7 ans, soit de l'ordre de 64 M€par an.

La mission ne peut pas ne pas attirer l'attention des deux ministres concernés sur les différences significatives d'ordre de grandeur entre ces deux chiffres (300 M€d'une part, 64 M€d'autre part) et sur le risque qu'il peut y avoir à ce que les financements actuellement envisagés ne permettent pas d'assurer le bon état de conservation des sites. Certes, les estimations concordantes, bien que faites de façon totalement indépendantes, obtenues dans le cadre de la présente mission et dans le cadre de la mission du sénateur Le Grand, peuvent être surévaluées.

Certes la prime herbagère agri-environnementale (PHAE) peut également participer, pour une part difficile à évaluer et que la mission n'a pas essayé d'approcher, à assurer le bon état de conservation des sites dans les zones Natura 2000 à dominante herbagère, de même d'ailleurs que les enveloppes inscrites au PDRH pour les mesures agri-environnementales (MAE) territorialisées nécessaires à la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE) dans les zones Natura 2000 concernées, ainsi que les MAE de conversion ou de maintien de l'agriculture biologique.

Le respect des chartes devrait aussi participer, d'une façon également difficile à évaluer, à la conservation du bon état des sites, tout comme le dispositif de conditionnalité des aides du premier pilier, qui a fait l'objet d'un rapport CGAAER d'octobre 2006).

Quoi qu'il en soit, l'écart restera important (au moins de un à deux) entre la réalité des financements actuellement prévus et l'évaluation des besoins ; cela risque de conduire à une dégradation de l'état de conservation des habitats et par voie de conséquence à une mise en cause de l'Etat français par la Commission européenne.

**Afin de mieux anticiper ce risque, la mission propose de confier au Muséum national d'histoire naturelle et/ou au CEMAGREF (Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement) la mise au point d'un dispositif**



**de suivi permanent et d'alerte sur l'état de conservation des habitats et espèces, en relation avec l'effet (ou le cas échéant l'insuffisance) des mesures mises en œuvre par contrat.**

- 2) Même si les besoins humains nécessaires à la mise en œuvre de ce processus sont à terme les plus importants en régime de croisière et ceux qui appellent la plus forte augmentation par rapport à 2006 (178 ETP) dans l'hypothèse d'un financement total de 59 000 contrats, le problème se pose plus ici en terme de maintien dans les DDAF des moyens consacrés en 2005 à la gestion des contrats relatifs aux mesures agri-environnementales que de nécessité d'accroître ces moyens.
- En 2006 en effet, les DDAF assurent la gestion de 63 000 CTE et CAD qui seront peu à peu remplacés à leur échéance de 5 ans, par des contrats agricoles et non agricoles en zone Natura 2000, et par des contrats orientés sur la mise en œuvre de la DCE.
- Compte tenu des moyens qui devraient être affichés dans le PDRH, au titre du FEADER d'une part et des financements publics nationaux d'autre part (Etat, Collectivités, Agences de l'eau) pour la mise en œuvre de MAE autres que Natura 2000 (DCE et agriculture biologique notamment) la mission a estimé le nombre de contrats à gérer à ce titre par les DDAF à un maximum de 20 à 25 000.
- Si l'on y ajoute, dans le cas où leur financement pourrait être assuré en totalité, les 59 000 contrats estimés nécessaires à la mise en œuvre de Natura 2000, cela représente au total de l'ordre de 80 000 contrats, ce qui conduirait alors à une augmentation de l'ordre de 27 % du nombre de contrats par rapport au nombre de contrats actuellement gérés par les DDAF.
- Si l'on en reste aux financements Natura probablement disponibles dans le cadre du PDRH, permettant de financer 16 000 contrats, les DDAF auront à gérer de l'ordre de 36 000 à 41 000 contrats ce qui est très inférieur au nombre de contrats gérés en 2006.

Globalement on peut donc considérer que les moyens nécessaires à la gestion des futurs contrats environnementaux de toute nature (Natura, DCE, agriculture biologique,...) existaient en 2005 dans les services déconcentrés du MAP. Cela ne veut pas dire pour autant que cette évolution ne donnera pas lieu à un certain nombre de difficultés d'ajustement ; certaines DDAF peuvent en effet avoir à gérer plus de contrats à l'avenir qu'elles n'en ont aujourd'hui, et d'autres moins ; il peut par ailleurs y avoir, du fait que les CTE (au nombre de 45 500 en 2006) vont tous arriver à leur terme en 2008, des phénomènes de rupture dans les besoins nécessaires, la montée en puissance des nouveaux contrats ne venant pas immédiatement compenser la fin des CTE.

**Le cinquième groupe, « adhésions chartes »,** comprend l'instruction et la gestion des demandes de signature de chartes Natura 2000 par les propriétaires pour obtenir au terme de la loi DTR une exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties, sous réserve du respect des dispositions de la charte. Il représente 14 % du total des ETP annuels évalués comme nécessaires de 2006 à 2016 dans l'hypothèse de référence retenue.

Ce groupe **présente 4 caractéristiques** essentielles.

- 1) Rien n'a été mis en place à ce jour pour permettre une instruction rapide des demandes, à savoir vérifier que les parcelles énumérées par les propriétaires dans leurs dossiers sont bien toutes incluses dans une zone Natura 2000.
- Cela nécessite en effet que les limites des zones Natura 2000 soient préalablement définies par référence aux parcelles cadastrales, et que pour chaque site le listing des parcelles soit établi.
- En théorie, ce travail n'est à réaliser qu'à l'occasion de l'élaboration du DOCOB et de la charte, puisque l'exonération ne peut être obtenue qu'au vu de la signature de la charte. Cependant la pression des contribuables demandeurs risque d'être élevée,

et l'organisation optimale du travail justifie sans doute de le faire globalement, pour tous les sites, à l'amont de l'élaboration des DOCOB et des chartes.

Il peut être fait :

- soit en interne, par des personnels des services rapprochant la délimitation topographique des sites Natura 2000 et les documents cadastraux, site par site et commune par commune. L'automatisation de ce travail n'apparaît pas envisageable sur la base des documents cadastraux actuellement disponibles, du fait de la non-concordance forte entre documents cadastraux et documents cartographiques. Sur la base d'une évaluation forfaitaire de 5 jours/site, le besoin correspondant serait de 42 ETP, à réaliser en 2007, dont une dizaine relève de la gestion technique (report des limites des sites sur les orthophotoplans) et le reste de la gestion fiscale (établissement des listes de parcelles par sites)
  - soit par sous-traitance, à condition de disposer des moyens financiers nécessaires dans des délais suffisants (2007)
- 2) Le nombre de demandes de signatures de chartes Natura 2000 est très difficile à évaluer, mais il peut être très important. Le nombre de propriétaires fonciers dans les sites Natura 2000 étant supérieur à 3 millions (source : direction générale des impôts<sup>6</sup>), une estimation même limitée à 20% du nombre de signataires des chartes conduit à plus de 600 000 adhésions, non compris l'effet des signatures multiples (propriétaires/exploitants)
- 3) Toutes les demandes peuvent arriver dans un délai très bref après la réalisation des chartes pour les DOCOB réalisés avant 2006, et dès l'approbation des DOCOB pour ceux qui, étant réalisés ensuite, comporteront en principe le modèle de charte. Leur instruction nécessite donc des moyens concentrés sur une courte période, entre 2008 et 2011. Ils conduisent à une pointe qui peut être très importante de besoins en moyens humains, centrée sur les années 2008-2009, puis 2013-2014 (159 ETP en 2008 et 2013 et 107 en 2009 et 2014 dans l'hypothèse de référence)
- 4) La pression des propriétaires peut être très forte localement si l'administration s'avère incapable d'instruire leurs demandes dans des délais raisonnables et les empêche de bénéficier ainsi rapidement des avantages d'exonération de TFNB prévus par la loi DTR.  
Cela peut conduire non seulement à des situations difficilement gérables au plan local, mais aussi à des contentieux en grand nombre.

La gestion permanente du dispositif, une fois la mise à jour cartographique initiale effectuée, relève de deux sous-processus différents :

- la gestion technique des adhésions à la charte : recueil des signatures, vérification de conformité de localisation, gestion des fichiers des adhérents, réponse aux demandes de renseignement. Cette gestion relève des services déconcentrés du MAP ou du MEDD (logiquement, DDAF). Les contrôles de conformité, par sondage, entre la gestion pratiquée et les engagements de la charte relèvent, comme pour les contrats, du processus de contrôle, traité par ailleurs.
- la gestion fiscale des droits à exonération. Comme dans d'autres dispositifs fiscaux déclaratifs (IRPP, ISF, etc.), il appartient aux services fiscaux d'effectuer les contrôles qu'ils jugent nécessaires sur l'exactitude des

---

<sup>6</sup> A partir des données de la DGI, on peut estimer à environ 3 millions le cumul national des redevables à la TFNB, par communes et pour les sites du réseau Natura 2000. L'application du seuil de non-perception pour les montants les plus faibles ne réduit cette estimation du plafond des adhérents potentiels aux chartes que d'environ 10%.

déclarations, au vu des fichiers d'adhésions transmis par les services techniques.

Ces deux sous-processus ont été évalués et représentés séparément, le deuxième sortant normalement du cadre de l'étude puisqu'il devrait être pris en charge par les services fiscaux.

Il ne faut pas se cacher que la gestion manuelle de tels dossiers correspond à un temps minimum incompressible par dossier, de l'ordre de la demie heure, ce qui peut conduire rapidement à une charge totale considérable en cas d'adhésions très nombreuses.

Ces considérations plaident pour la recherche d'un dispositif de dématérialisation des adhésions (qui risque cependant d'être délicat, pour des propriétaires très dispersés), et aussi pour la recherche d'un meilleur étalement dans le temps des renouvellements d'adhésions, le pic de besoin constaté tous les cinq ans dans la simulation faite étant évidemment très difficile à gérer .

Dans les résultats globaux présentés ci-après, et dans les annexes relatives à la répartition par catégories ou par structures, la « gestion fiscale » des adhésions n'est pas prise en compte. On rappellera cependant que **l'évaluation de ce processus, même au titre de la seule gestion technique, est à ce stade très imprécise.**

## **2. RESULTATS SYNTHETIQUES EN ADMINISTRATION CENTRALE (MEDD ET MAP) ET AU MUSEUM**

### ***L'administration centrale du MEDD***

L'estimation globale des besoins est évaluée à 12 postes à la DNP, globalement identique à la situation actuelle, mais avec des évolutions internes dans la nature des compétences (progression des missions d'évaluation, au détriment des missions d'appui au démarrage)

### ***L'administration centrale du MAP***

Les besoins évalués à ce titre sont très faibles, (1 à 2 ETP) et non distincts de ceux relatifs à la gestion de processus plus généraux : gestion nationale des CAD, des financements du FEADER, etc. Ils ne sont donc pas individualisés dans les résultats.

### ***Le Muséum National d'Histoire Naturelle (MNHN)***

Bien que le MNHN ne fasse pas partie de l'administration d'Etat au sens strict, son importance en matière d'assistance scientifique au MEDD pour le pilotage du dossier Natura 2000 justifie une attention particulière à ses besoins : le rapport d'audit de janvier 2006 a mis en évidence les risques encourus par la France en cas d'insuffisance d'appui scientifique sur plusieurs processus très sensibles.

Une évaluation des besoins a été effectuée par le MNHN, par processus d'intervention. Les effectifs correspondants sont faibles au regard de ceux cités plus haut pour les DDAF et DIREN : ils sont compris entre 6 et 11 ETP selon les années, et n'appellent pas de mesure de gestion des effectifs de la part du MEDD. Les experts correspondants feront en effet partie des effectifs du Muséum, et interviendront dans le cadre de la convention pluriannuelle conclue entre le MEDD et le Muséum pour ces prestations d'expertise.

Il importera cependant que le MEDD prête une attention particulière, dans le suivi de cette convention, à la disponibilité effective des experts du niveau de qualification requis, celui-ci étant en général très spécifique.

Le rendu d'expertise contribuant aux obligations communautaires, le MNHN doit se mobiliser, dans ses métiers d'expertise, sur des objectifs de résultats qui portent à la fois sur le contenu de la prestation et sur le délai de réalisation ; il doit notamment en tenir compte dans l'organisation et l'animation des agents qu'il affecte à ces missions.

### 3. PRINCIPALES CONCLUSIONS DE L'ETUDE

#### *Références initiales :*

Les données chiffrées sur les effectifs en DIREN et DDAF se comparent aux références initiales suivantes, concernant les effectifs actuellement consacrés à Natura 2000, en ETP :

	2005	2006 (estimation)
DIREN	100	115
DDAF	70	111
<i>Dont contrats</i>	<i>10</i>	<i>51</i>
<b>Total</b>	<b>170</b>	<b>226</b>

La progression de 2005 (valeur issue des compte-rendus MAP et MEDD) à 2006 (valeur estimée) correspond pour les trois quarts à la mise en œuvre des contrats (CAD) réorientés vers Natura 2000, et pour un quart à une croissance nécessaire des effectifs consacrés à Natura 2000, hors gestion des contrats.

Un examen global du diagramme de synthèse des besoins, page 2, fait apparaître une **croissance brute des besoins, en régime de croisière (horizon 2016) de l'ordre de 415 ETP par rapport à la situation 2005**, l'effectif consacré à Natura 2000 passant d'environ 170 en 2005 à environ 585 en 2016 dans le scénario de référence, avec une pointe à 655 ETP en 2013. **Cette croissance des besoins nécessite d'une part le maintien des effectifs totaux consacrés en 2005 dans les DDAF à la gestion des contrats agri-environnementaux, soit environ 230<sup>7</sup> ETP, et d'autre part l'affectation progressive en DDAF et en DIREN de 195 ETP supplémentaires sur les autres processus relatifs à la mise en œuvre de Natura 2000, avec une pointe à 265 en 2013 si la gestion des adhésions aux chartes ne peut être significativement améliorée par lissage dans le temps des renouvellements, et dématérialisation de la procédure.**

Comme on vient de le voir, ce raisonnement global, tous processus confondus, recouvre des problématiques très différentes, et les questions à résoudre en matière de gestion des emplois et des compétences sont donc aussi de nature diverse.

L'évaluation de progression globale intègre en effet trois éléments constitutifs de nature très différente :

- ***une tendance régulière à la progression puis à la stabilisation des moyens nécessaires en régime de croisière, pour un ensemble de processus dont le volume est prévisible sans trop d'incertitude*** (élaboration puis révision des DOCOB, élaboration des chartes, contrôles, surveillance, pilotage général). Cet ensemble correspond à environ 120 ETP en 2006, et devrait augmenter d'environ 36 ETP dans les 3 ans à venir, pour faire face aux besoins ;
- ***trois domaines d'incertitude forte***, dont les éléments déterminants viennent d'être décrits et pour les quels un suivi et une adaptation en continu sont indispensables :

---

<sup>7</sup> Dont 10 sont déjà affectés en 2005 à la gestion des CAD Natura 2000

- *le suivi des adhésions aux chartes*. Il pose deux problèmes distincts :
    - le rapprochement préalable des délimitations de site avec le cadastre. Cette mise à jour, **indispensable et urgente**, a été évaluée à 42 ETP en 2007. Elle pourrait avantageusement être externalisée, mais supposerait alors les moyens budgétaires correspondants.
    - Le dispositif permanent de gestion des adhésions et de leur renouvellement. Sauf à envisager une dématérialisation totale d'une procédure déclarative (souhaitable, mais sans doute difficile à court terme), l'incertitude pesant sur le nombre possible d'adhésions fait varier les estimations correspondantes dans des proportions importantes, avec des cycles tous les cinq ans correspondant au renouvellement des adhésions des chartes sur DOCOB antérieurs à 2006, les pointes de besoin étant dans le scénario de référence évaluées à plus de 100 ETP, pour la seule gestion dite technique. Le lissage de ces pointes supposerait un assouplissement de la durée de cinq ans des adhésions, qui paraît envisageable.
  - *le dispositif d'évaluation des incidences des projets sur les sites du réseau*  
 Les évolutions rapides des exigences en matière d'évaluation environnementale, dont l'évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 est un cas particulier, conduisent à préconiser ici une adaptation permanente à l'évolution réelle des besoins, sachant qu'il s'agit d'un domaine très sensible au risque contentieux. L'évaluation de 70 ETP en 2012 (répartis pour moitié entre DIREN et DDAF), à comparer à 30 en 2006, est donc à prendre comme une base de référence, à ajuster aux besoins réels.
  - *l'application des dispositions de la loi DTR*  
 Ces dispositions, prévoyant de confier aux collectivités, sauf refus de leur part, la présidence des comités de pilotage des DOCOB et l'animation des sites sans pour autant décharger l'Etat des responsabilités de financement et de validation des orientations prises, apparaissent génératrices d'une forte incertitude sur la sécurité des processus, et donc sur le temps à y consacrer.
- *La gestion des contrats (agricoles et non-agricoles) pour la mise en œuvre des actions de conservation prévues aux DOCOB qui appelle deux remarques importantes :*
- le niveau de financement actuellement prévu est en décalage très sensible par rapport aux besoins estimés nécessaires au bon état de conservation du réseau, justifiant, pour le moins, un système de suivi et d'alerte efficace pour prendre les décisions de redressement nécessaires.
  - La gestion des moyens en personnel ne fait pas apparaître, globalement, de besoins supérieurs à ceux consacrés en 2005 aux contrats (CAD et CTE). Mais les changements dans la répartition chronologique et géographique des financements peuvent occasionner localement des difficultés sensibles, même pour un niveau de financement globalement faible.

**L'étude a donné l'occasion de mettre en place un outil paramétrable d'évaluation des besoins par processus, qui a été utilisé dans toutes ses analyses. La mission recommande que les services du MAP et du MEDD utilisent cet outil pour le suivi d'une situation qui apparaît actuellement assez incertaine.**

Guy BEISSON  
Ingénieur général du génie rural,  
des eaux et des forêts

Michel BADRÉ  
Ingénieur général du génie rural,  
des eaux et des forêts

## **OBSERVATIONS DES SERVICES**



## A. Réponse du MAP



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

*Secrétariat général*

*Service de la Modernisation*

*78, rue de Varenne*

*75349 Paris 07 SP*

*Tél. : 01 49 55 46 33*

*Fax : 01 49 55 53 79*

- Monsieur le Chef du Service de l'Inspection Générale de l'Environnement
- Monsieur le Vice-président du CGAAER

N/Ref : L07GB004

Paris, le 16 JAN 2007

Objet : Audit de modernisation Natura 2000.

Le 22 décembre, vous m'avez transmis le rapport rédigé, par MM. Badré et Beisson sur le thème cité en objet, dans le cadre du recueil des avis contradictoires.

Je partage les éléments d'analyse et les conclusions, le MAP ayant été associé au Comité de pilotage de ce travail.

J'appelle toutefois l'attention sur plusieurs points :

- la part de la plus importante de la charge de travail prévisionnelle incombera aux DDAF (accroissement de 359 ETP sur une base 2005). Son traitement ne pourra pas se concevoir sans une augmentation des moyens pour couvrir une partie significative des besoins (adhésion aux chartes et « autres »), soit 140 ETP. Je souhaite que l'audit conclue que les moyens du MAP devront être augmentés en conséquence.
- s'agissant des contrats agricoles et non agricoles, la charge de travail estimée à 219 ETP pourrait être absorbée en y consacrant les moyens affectés actuellement aux traitements des contrats à caractère agri-environnemental (CTE ou CAD).
- enfin, il doit être clair que les tâches relatives aux attestations fiscales concernant les adhérents à la charte ne relèvent pas des attributions des agents du ministère de l'agriculture et de la pêche, et que cette charge incombe totalement à l'administration fiscale, la responsabilité des services du ministère de l'agriculture et de la pêche et du ministère de l'écologie et du développement durable devant se limiter à fournir la connaissance du périmètre des sites et de la liste des signataires de chartes. Le travail de l'administration fiscale peut être largement facilité par le développement du projet de géoportail qui permettrait un accès électronique aux couches relatives aux sites Natura 2000.

Le Secrétaire Général

Dominique SORAIN

**Copie : DGFAR**

## B. Réponse du MEDD

Direction  
de la Nature  
et des Paysages

SECRETARIAT GENERAL



Paris, le 26 JAN 2007

La Secrétaire générale

Le directeur de la nature et des paysages

à

Monsieur le vice Président du Conseil général  
de l'agriculture, de l'alimentation et  
des espaces ruraux

Monsieur le chef du Service de  
l'Inspection Générale de l'Environnement

N°62

**objet :** audit de modernisation de l'Etat sur les moyens en personnel nécessaires au réseau Natura 2000 (phase contradictoire)

Vous nous avez fait parvenir, au stade de la phase contradictoire, le rapport provisoire sur l'audit de modernisation de l'Etat sur les moyens en personnel nécessaires à la mise en œuvre du réseau Natura 2000.

Le MEDD tient en premier lieu à souligner tout l'intérêt de la méthode suivie par la mission d'audit, avec l'appui du cabinet Deloitte, fournissant une simulation des besoins en effectif par processus. Cette démarche qui a associé étroitement les ministères de l'écologie et de l'agriculture, au niveau central et au niveau des services déconcentrés, a abouti à un diagnostic partagé. Elle fournit une base de travail commune aux deux ministères pour aborder la gestion des effectifs pour la bonne mise en œuvre d'une politique d'application interministérielle, notamment dans le cadre de la LOLF.

Le MEDD souscrit pleinement à l'analyse conduite ainsi qu'aux principales conclusions et recommandations apportées par la mission d'audit.

En premier lieu, le MEDD tient à souligner deux points identifiés dans le rapport, portant sur des enjeux communautaires :

- la montée en puissance des questions relatives à l'évaluation environnementale, qui entraînera une mobilisation accrue des services déconcentrés, DIREN et DDAF (aussi DDE) ; cette évolution rapide nécessite non seulement d'apprécier l'évolution quantitative des effectifs, mais aussi une réflexion sur les métiers et les compétences des agents ainsi que sur les choix d'organisation. Le MEDD tient à préciser que les DIREN auront non seulement un rôle de pilotage de l'évaluation environnementale mais aussi d'appui technique aux autres services déconcentrés concernés, quels que soient les choix d'organisation.

Ministère de l'Écologie et du Développement Durable  
20, avenue de Ségur - 75302 Paris 07 SP  
tél : +33 1 42 19 20 21 - [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)

- le décalage entre **les besoins de gestion nécessaires** au bon état de conservation et les moyens actuellement programmés sur les instruments financiers communautaires, notamment le FEADER, ce qui expose clairement la France à un risque de non atteinte de ses objectifs de résultat, et par conséquent à d'éventuels contentieux communautaires.

Le MEDD rappelle avoir appelé l'attention du MAP et des préfets de région sur la nécessité de programmer, notamment sur le FEADER, des crédits suffisants sur les mesures répondant aux priorités relatives à l'application des politiques communautaires sur la biodiversité et la préservation de la ressource en eau, tout particulièrement pour les mesures agro-environnementales territorialisées.

Le MEDD souhaite également apporter des précisions sur la question préoccupante du coût de la gestion administrative des adhésions aux chartes Natura 2000 pour le traitement des exonérations fiscales.

Le MEDD rappelle qu'il a défini la charte Natura 2000 comme un document intégré, simple, compréhensible par tous et « normé », de façon à constituer un outil d'adhésion au DOCOB efficace, attractif et cohérent avec les autres politiques sectorielles. L'adhérent marquera ainsi son engagement en faveur de Natura 2000. Cette ligne directrice a été partagée par les autres ministères et par les partenaires associés aux travaux de préparation des textes réglementaires et de la circulaire d'application.

Le MEDD a prévu de s'orienter vers **une dématérialisation** (téléprocédure et signature électronique) **de la procédure d'adhésion aux chartes**, en confiant au CNASEA, en liaison avec le MAP, l'étude d'un module spécifique dans l'outil de gestion Osiris. Ceci s'inscrit dans les actions attendues de modernisation de l'Etat au service des usagers et de réduction des dépenses de l'Etat.

**La question cruciale tient à l'élaboration d'une liste des parcelles cadastrales.** Cette tâche lourde et coûteuse répond **aux seuls besoins de l'administration fiscale**, pour l'instruction des dossiers d'exonération fiscale.

L'ampleur du travail, demandé aux administrations techniques par le code des impôts, résulte de l'absence d'un référentiel parcellaire informatique qui est de la responsabilité du MINEFI, pour les seuls besoins de l'instruction fiscale qui elle-même est de la compétence du MINEFI. Le ministère de l'écologie considère que des voies alternatives pourraient être étudiées en liaison avec la DGI pour éviter une dépense importante pour l'administration.

Le MEDD fait remarquer que la non disponibilité informatique du plan cadastral à court terme (pourtant annoncé pour 2007 : plan cadastral par la DGI ou produit BD parcellaire par l'IGN) pénalise les services qui ont développé l'administration électronique (contractualisation des aides) avec le souci de réduction des dépenses de l'Etat.

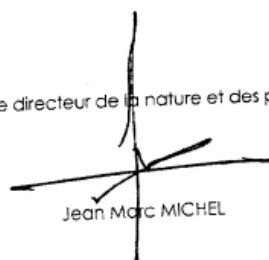
Le MEDD souhaite que cette responsabilité de l'administration fiscale soit davantage explicitée dans le rapport.

Par ailleurs, le MEDD précise que ce travail ne s'impose pas dans sa totalité pour fin 2007 (cf recommandation 03), mais pourra se répartir sur 2007-2008 voire 2009, en fonction du programme d'élaboration des DOCOB.

Le MEDD propose cependant de lancer immédiatement, en liaison avec le MAP et le MINEFI, une expérimentation sur 5 départements qui permettra d'évaluer les difficultés et le coût d'un tel travail.

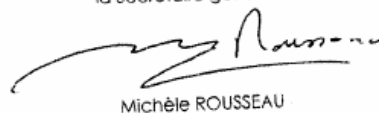
Enfin, sur la forme, le MEDD souhaite que le rapport d'audit mentionne clairement en préambule la limitation du champ de l'étude à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 terrestre. En effet la constitution d'un réseau Natura 2000 en mer constitue un nouveau chantier important pour les 2 années à venir, qui mobilisera les services centraux, les DIREN littorales et d'autres services concernés (DRAM, DAM, DDE, DDAF...) ainsi que des établissements publics (MNHN, Agence des aires marines protégées, IFREMER...).

Le directeur de la nature et des paysages



Jean Marc MICHEL

la Secrétaire générale



Michèle ROUSSEAU

## REPONSE DE LA MISSION

La mission constate que les deux ministères souscrivent aux évaluations qu'elle a menées et aux principales recommandations faites.

Les points soulevés dans la lettre du MAP appellent les éléments de réponse suivants de la part de la mission :

- il est exact que les évaluations faites conduisent à mettre en évidence une augmentation nette des besoins affectés à l'ensemble de la procédure dans les services du MAP de l'ordre de 140 ETP, si l'on admet que la mise en œuvre des contrats relève de redéploiements à partir des moyens actuellement affectés à l'ensemble des CTE et CAD. Il n'appartient bien entendu pas à la mission de se prononcer sur la nature des décisions de gestion à prendre pour répondre à cet accroissement de besoin dans les services du MAP, dans ce domaine précis d'activité ;
- la mise en œuvre des chartes et du dispositif d'exonération fiscale correspondant suppose en effet un partage clair des tâches entre l'administration fiscale et les services du MAP, ceux-ci n'étant chargés que de fournir les données nécessaires à la correspondance entre les périmètres des sites et les délimitations cadastrales, puis de gérer en continu le fichier des adhésions aux chartes. La mission souligne à nouveau la nécessité de mener rapidement à bien le travail de mise en concordance initiale des données topographiques par site et des données cadastrales. La dématérialisation de la procédure d'adhésion aux chartes et de déclaration fiscale apparaît ensuite particulièrement souhaitable.

Les remarques du MEDD appellent les éléments de réponse suivants :

- l'analyse développée par le MEDD rejoint celle de la mission quant à l'importance de ses conclusions et préconisations concernant l'évaluation environnementale d'une part, et les besoins financiers de gestion des sites d'autre part ;
- concernant le partage des tâches entre administrations techniques et administration fiscale pour la mise en œuvre de l'exonération fiscale liée aux chartes, déjà évoquée ci-dessus, la mission est d'accord avec l'analyse du MEDD (rejoignant celle du MAP), en particulier sur la nécessité d'une forte implication de l'administration fiscale. Elle souligne cependant que si, en principe, le travail de correspondance peut en effet être limité en 2007 aux seuls sites dont le DOCOB est déjà établi, puis être cadencé en fonction de la réalisation des DOCOB, il n'est pas exclu que les administrations soient l'objet d'une pression externe significative pour accélérer la mise en œuvre de tout ce dispositif. L'organisation rationnelle du travail (notamment s'il est en partie externalisé) plaide aussi sans doute pour un travail plus groupé.
- La remarque sur la limitation de l'audit aux seuls sites terrestres est tout à fait fondée : cette précision a été rajoutée au premier alinéa de l'introduction du rapport.

## **ANNEXES**

## Annexe 1 : répartition des ETP par catégorie

Elle a été établie sur la base des avis des experts, par processus. Elle est donnée ci-après à titre indicatif, pour le scénario de référence

Processus	% par catégorie			effectifs 2006				effectifs 2016			
	A	B	C	A	B	C	Total	A	B	C	Total
<b>Elab. DOCOB</b>	80	15	5	58	11	4	72	0	0	0	0
<b>Renouv. DOCOB</b>	80	15	5	0	0	0	0	34	6	2	42
<b>Elab chartes</b>	80	15	5	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>animation sites</b>	80	15	5	21	4	1	26	75	14	5	94
<b>contrats agricoles</b>	15	45	40	5	16	14	36	24	73	65	163
<b>contrats non agricoles</b>	20	40	40	3	6	6	15	13	26	26	66
<b>adhésions chartes</b>	0	10	90	0	0	0	0	0	4	32	36
<b>contrôle</b>	30	50	20	1	2	1	3	17	29	12	58
<b>Evaluation des incidences</b>	80	15	5	24	5	2	30	56	11	4	70
<b>Surveillance</b>	80	15	5	6	1	0	7	6	1	0	7
<b>Pilotage général</b>	80	15	5	30	6	2	37	39	7	2	49
<b>Total</b>				147	50	30	226	265	172	149	585

**Sur la base de ces évaluations, les augmentations à prévoir entre 2006 et 2016, hors gestion des contrats, seraient donc de 89 ETP en catégorie A, 45 en catégorie B et 48 en catégorie C.**

## Annexe 2 : répartition entre DIREN et DDAF

L'évaluation de la répartition des besoins entre DIREN et DDAF de 2006 à 2016, repose sur deux éléments :

- la ventilation des besoins en ETP, par processus, année par année
- une hypothèse de répartition de la charge par processus entre DIREN et DDAF.

La répartition des besoins par processus, utilisée dans le reste du rapport, est donnée ci-après pour le scénario de référence :

Processus	Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
désignation (p.m.)	40												
Elaboration des DOCOB		52	72	72	72	72	36	0	0	0	0	0	0
Renouvellement des DOCOB		0	0	0	0	0	0	42	42	42	42	42	42
Elaboration des chartes		0		36									
Animation des sites		20	26	40	53	67	80	94	94	94	94	94	94
Contrats agricoles		6	36	46	70	93	117	140	164	164	164	164	164
Contrats non agricoles		4	15	19	28	37	47	56	66	66	66	66	66
Adhésions charte (gestion technique)		0	0	42	106	72	36	36	0	106	72	36	36
Contrôle		0	3	4	6	27	41	50	58	58	58	58	58
Evaluation des incidences		15	30	40	50	60	70	70	70	70	70	70	70
Surveillance		0	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7
Pilotage du programme et appui		33	37	41	45	50	50	50	50	50	50	50	50
TOTAL		170	226	346	437	484	483	544	549	655	621	585	585

On notera d'emblée au vu de ce tableau que les contrats et les contrôles, y compris contrôle de l'application des chartes, qui incombent a priori pour l'essentiel aux DDAF, représentent une augmentation de près de 280 ETP, soit les deux tiers d'une augmentation totale évaluée à environ 415 ETP dans le scénario de référence.

La répartition des besoins par processus a été effectuée pour 2006 à partir des évaluations des experts consultés comme indiqué dans le rapport Deloitte. Pour l'extrapolation sur la période 2006 – 2016, trois scénarios ont été retenus par la mission, pour évaluer l'effet d'hypothèses d'organisation différentes sur les deux processus d'animation et d'évaluation des incidences (les autres processus prêtant moins matière à discussion sur cette question de répartition des tâches) :

- un scénario dit « moyen », dans lequel la répartition est sensiblement équilibrée entre DDAF et DIREN sur ces deux processus, sur toute la période
- un scénario dit « DIREN + », dans lequel la charge sur ces 2 processus est à terme de 60% en DIREN et 40% en DDAF, dans les deux cas, avec une évolution continue
- un scénario dit « DDAF + », dans lequel la charge des DDAF passe progressivement à 70% sur l'animation et 65% sur l'évaluation des incidences, au cours de la période : ce choix correspond à une plus grande déconcentration de la gestion des processus au niveau départemental, qui peut paraître logique à terme.

La répartition de la charge par processus entre DIREN et DDAF, en 2006 et en 2016, est donnée en pourcentage dans le tableau ci-après, les différences entre scénarios correspondant aux cases grisées :

Processus	scénario "moyen"				scénario "DIREN +"				scénario "DDAF +"			
	% en 2006		% en 2016		% en 2006		% en 2016		% en 2006		% en 2016	
	DDAF	DIREN	DDAF	DIREN	DDAF	DIREN	DDAF	DIREN	DDAF	DIREN	DDAF	DIREN
Elab. DOCOB	35	65	50	50	35	65	50	50	35	65	50	50
Renouv. DOCOB			50	50			50	50			50	50
Elab chartes			20	80			20	80			20	80
animation sites	40	60	50	50	40	60	40	60	40	60	70	30
contrats agricoles	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
contrats non agricoles	90	10	90	10	90	10	90	10	90	10	90	10
adhésions chartes	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
contrôle	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0
Evaluation des incidences	50	50	50	50	50	50	40	60	50	50	65	35
Surveillance	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100	0	100
Pilotage général	20	80	20	80	20	80	20	80	20	80	20	80

### Résultats globaux, pour le scénario moyen :

Sur la base des hypothèses qui précèdent, et pour le scénario « moyen », le tableau suivant donne en ETP pour la période 2006 - 2016 les effectifs totaux en DDAF et en DIREN, les écarts par rapport à la référence 2005, et le détail de certains processus appelant des commentaires particuliers : la gestion des contrats et l'adhésion aux chartes pour les DDAF, l'évaluation des incidences pour les DIREN.

Répartition DIREN DDAF, scénario "moyen"													
	Année												
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
<b>DDAF (total)</b>	70	111	185	287	321	330	384	393	499	465	429	429	
écart / 2005	0	41	115	217	251	260	314	323	429	395	359	359	
dont contrats	0	41	55	88	120	153	186	219	219	219	219	219	
dont adhésions chartes	0	0	42	106	72	36	36	0	106	72	36	36	
dont "autres"	0	0	19	24	58	70	92	104	104	104	104	104	
<b>DIREN (total)</b>	100	115	161	149	164	153	159	156	156	156	156	156	
écart / 2005	0	15	61	49	64	53	59	56	56	56	56	56	
dont éval incidences	0	8	13	18	23	28	28	28	28	28	28	28	
dont "autres"	0	7	48	31	41	25	31	28	28	28	28	28	



Ce tableau fait apparaître plusieurs éléments significatifs :

- l'augmentation des besoins globaux entre 2005 et 2016, soit 415 dans le scénario de référence, se répartit entre 359 (soit 87%) en DDAF et 56 (13%) en DIREN
- l'augmentation estimée de 359 ETP en DDAF s'analyse selon trois groupes distincts :
  - la part des contrats, soit 219 (61% du total DDAF), apparaît gérable sans augmentation d'effectifs (cf. rapport, ci-dessus),
  - les adhésions aux chartes fluctuent entre 0 et 106 ETP, nécessitant à l'évidence une méthode d'organisation spécifique,
  - l'ensemble des autres processus représente une montée en charge progressive, de 0 à une centaine d'ETP dont plus de la moitié concerne les contrôles (y compris les contrôles de bonne application des chartes).
- L'augmentation estimée de 56 ETP en DIREN appelle deux observations :
  - elle est rapide dès le court terme (2007 à 2010), correspondant aux DOCOB et à la mise en place de tout le dispositif : la sécurité de l'ensemble de la procédure en est dépendante. Les besoins se stabilisent ensuite ;
  - elle repose sur une estimation des besoins en matière d'évaluation des incidences dont il est dit dans le rapport qu'elle est très incertaine : il s'agit d'un point de vigilance important.

### ***Sensibilité aux hypothèses sur l'animation et l'évaluation des incidences :***

Les deux scénarios définis plus haut conduisent aux résultats suivants :

Répartition DIREN DDAF, scénario "DIREN +"												
	Année											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>DDAF (total)</b>	<b>70</b>	<b>111</b>	<b>185</b>	<b>287</b>	<b>314</b>	<b>322</b>	<b>376</b>	<b>380</b>	<b>483</b>	<b>449</b>	<b>413</b>	<b>413</b>
<i>écart / 2005</i>	0	41	115	217	244	252	306	310	413	379	343	343
<i>dont contrats</i>	0	41	55	88	120	153	186	219	219	219	219	219
<i>dont adhésions chartes</i>	0	0	42	106	72	36	36	0	106	72	36	36
<i>dont "autres"</i>	0	0	19	24	52	63	84	91	88	88	88	88
<b>DIREN (total)</b>	<b>100</b>	<b>115</b>	<b>161</b>	<b>149</b>	<b>170</b>	<b>161</b>	<b>167</b>	<b>168</b>	<b>172</b>	<b>172</b>	<b>172</b>	<b>172</b>
<i>écart / 2005</i>	0	15	61	49	70	61	67	68	72	72	72	72
<i>dont éval incidences</i>	0	8	13	18	26	32	32	32	35	35	35	35
<i>dont "autres"</i>	0	7	48	31	44	29	36	37	37	37	37	37

Répartition DIREN DDAF, scénario "DDAF +"												
	Année											
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>DDAF (total)</b>	<b>70</b>	<b>111</b>	<b>187</b>	<b>293</b>	<b>330</b>	<b>341</b>	<b>397</b>	<b>419</b>	<b>525</b>	<b>491</b>	<b>459</b>	<b>459</b>
<i>écart / 2005</i>	0	41	117	223	260	271	327	349	455	421	389	389
<i>dont contrats</i>	0	41	55	88	120	153	186	219	219	219	219	219
<i>dont adhésions chartes</i>	0	0	42	106	72	36	36	0	106	72	36	36
<i>dont "autres"</i>	0	0	21	29	68	82	105	130	130	130	133	133
<b>DIREN (total)</b>	<b>100</b>	<b>115</b>	<b>159</b>	<b>144</b>	<b>154</b>	<b>142</b>	<b>146</b>	<b>130</b>	<b>130</b>	<b>130</b>	<b>126</b>	<b>126</b>
<i>écart / 2005</i>	0	15	59	44	54	42	46	30	30	30	26	26
<i>dont éval incidences</i>	0	8	13	18	16	21	31	29	28	28	24	24
<i>dont "autres"</i>	0	7	46	26	38	21	16	0	2	2	3	3

On constate qu'ils atténuent (pour le premier) ou accentuent (pour le second) les tendances signalées, mais sans en changer les orientations principales.





Inspection générale  
de l'environnement

n° IGE 05/060 bis

Conseil général  
de l'agriculture, de l'alimentation  
et des espaces ruraux

n° CGAAER 1236

## **Mission d'audit de modernisation**

# **Rapport**

**sur l'évaluation des moyens en personnels  
nécessaires à la mise en œuvre du réseau  
européen « Natura 2000 »**

## **Annexes techniques**

**Michel BADRÉ**

Ingénieur général du génie rural,  
des eaux et des forêts

**Guy BEISSON**

Ingénieur général du génie rural,  
des eaux et des forêts

Avec le concours du cabinet Deloitte

- Février 2007 -

# **Annexes techniques**

**Annexe technique n° 1 : Note méthodologique**

**Annexe technique n° 2 : Présentation des résultats**

**Mission d'audit de modernisation**

**Etude approfondie des effectifs pour la mise en œuvre de Natura 2000**

**Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable**

**Note méthodologique – Rapport final**

**Deloitte – IGE - CGAAER – 14 novembre 2006**

## **Sommaire**

<b>1</b>	<b>PRINCIPES METHODOLOGIQUES ET SYNOPTIQUE GÉNÉRAL .....</b>	<b>2</b>
1.1	Principes méthodologiques .....	2
1.2	Synoptique général .....	3
<b>2</b>	<b>FORMALISATION DES PROCESSUS .....</b>	<b>4</b>
2.1	La mise en œuvre de Natura 2000 en France .....	4
2.2	Des acteurs variés .....	6
2.3	Processus retenus pour l'étude .....	6
<b>3</b>	<b>COLLECTE D'INFORMATIONS .....</b>	<b>8</b>
3.1	Enquête mission MAP .....	9
3.2	Estimations à dire d'experts .....	9
3.3	Questionnaire .....	10
3.4	Entretiens .....	14
<b>4</b>	<b>EVALUATION DES RESSOURCES .....</b>	<b>16</b>
4.1	Evaluation des ressources par processus .....	17
4.2	Outil de simulation .....	23
4.3	Règles d'extrapolations .....	25
4.4	Etudes de sensibilité et scénarii .....	26
<b>5</b>	<b>ANNEXES .....</b>	<b>27</b>
5.1	Description des processus .....	27
5.2	Modèle de questionnaire .....	39
5.3	Outil de simulation .....	45
5.4	Résultats de l'analyse des règles d'extrapolation .....	46

# 1 PRINCIPES METHODOLOGIQUES ET SYNOPTIQUE GÉNÉRAL

## 1.1 Principes méthodologiques

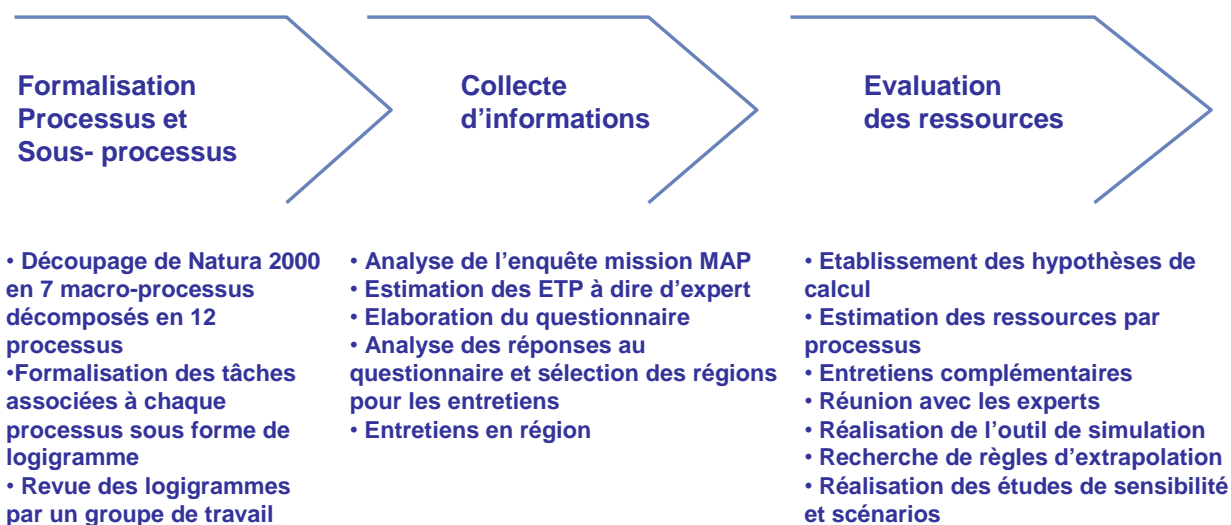
La méthodologie définie pour l'étude approfondie des effectifs pour la mise en œuvre de Natura 2000 repose sur les principes suivants :

- Détailler le contenu des processus de mise en œuvre de Natura 2000 afin que les estimations des ressources nécessaires soient réalisées sur une base homogène.
  - ↳ Logigrammes de description des processus.
- Eviter les biais inhérents à une estimation fondée sur un découpage par processus, en s'appuyant sur des sources d'informations indépendantes et en réalisant des contrôles de cohérence entre elles.
  - ↳ Contrôles de cohérence entre 3 sources d'information indépendantes relatives à l'évaluation des moyens humains :
    - réponses au questionnaire soumis à un échantillon de DIREN et de DDAF ;
    - enquête mission du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche ;
    - estimations des experts.
  - ↳ Utilisation d'estimations nationales
  - ↳ Etude et validation par le comité de projet et par le comité de pilotage.
- Constituer une base de données suffisante et représentative sur laquelle une extrapolation fiable peut-être réalisée. Une enquête a été réalisée à cet effet sur un échantillon représentatif de DIREN et DDAF par l'envoi de questionnaires.
  - ↳ Enquête par questionnaire sur un échantillon représentatif de DIREN et DDAF.
- S'assurer de la qualité du questionnaire et de sa facilité de compréhension pour éviter les erreurs de mauvaise interprétation et limiter les allers-retours.
  - ↳ Revue du questionnaire par un groupe de travail constitué d'experts.
  - ↳ Envoi des logigrammes de description des processus avec le questionnaire.
- Vérifier sur une sélection de questionnaires renseignés les informations transmises et notamment les modes de calculs employés.
  - ↳ Entretiens sur une sélection de DIREN et DDAF.
- Evaluer l'impact des incertitudes des informations collectées dans le but d'identifier les processus clés à surveiller.
  - ↳ Etudes de sensibilité sur une sélection de paramètres de calcul.
- Etablir la méthode la plus fiable sur laquelle les données de l'échantillon peuvent être extrapolées au niveau national.
  - ↳ Recherche de règles d'extrapolation.
- Prendre en compte des facteurs qui pourraient avoir un impact important sur les estimations réalisées.
  - ↳ Elaboration de scénarii.

## 1.2 Synoptique général

L'étude se déroule en trois phases :

- Formalisation des processus de mise en œuvre de Natura 2000 à l'aide de logigrammes,
- Collecte d'informations sur la base :
  - du questionnaire,
  - d'entretiens réalisés en région,
  - d'entretiens réalisés avec des experts désignés indépendants.
- Évaluation des ressources à partir des informations collectées.





## 2 FORMALISATION DES PROCESSUS

Les directives européennes « habitats, faune, flore » et « oiseaux » fixent aux Etats membres des objectifs de maintien ou de rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces d'intérêt communautaire présents dans les sites Natura 2000, mais leur laissent, dans le cadre de la subsidiarité, le choix des modalités et moyens d'atteindre ces objectifs.

Les modalités de mise en œuvre de Natura 2000 en France relèvent des textes législatifs et réglementaires de 2001, précisées par diverses circulaires d'application et des documents d'appui technique. La loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005, dont le décret d'application vient d'être publié en date du 27 juillet 2006, a conforté le mode de gouvernance concerté, discuté et volontaire de Natura 2000 et a donné un rôle accru aux collectivités dans l'animation de la gestion des sites.

Outre son rôle précis dans la constitution du réseau Natura 2000, l'Etat, garant des objectifs communautaires, assure un rôle d'impulsion, d'accompagnement, de contrôle et d'évaluation.

### 2.1 La mise en œuvre de Natura 2000 en France

Dans le projet Natura 2000, la démarche française de mise en œuvre de cette politique est décrite en cinq grands processus, eux-mêmes subdivisés en sous-processus, auxquels sont attachés des objectifs opérationnels :

- **la désignation des sites dans un réseau écologique cohérent** ; cette mission, qui incombe à l'Etat, est pilotée par le MEDD/ DNP, avec l'expertise scientifique apportée par le Muséum national d'histoire naturelle. Le préfet et ses services (DIREN, voire DDAF) sont impliqués dans le processus au stade de la proposition des sites, incluant une étape de consultation des collectivités.

Les procédures de désignation et d'évaluation des sites sont particulières à chaque directive ; dans tous les cas, c'est la Commission européenne qui valide in fine la suffisance et la cohérence du réseau Natura 2000.

L'objectif replanifié pour la France est de disposer, en 2006, d'un réseau satisfaisant et cohérent.

- **la définition des objectifs de gestion des sites, par l'élaboration d'un document d'objectifs (DOCOB)** sur chaque site par **un comité de pilotage** ;

Ce processus est déconcentré, avec une responsabilité partagée entre l'Etat et les collectivités. Le préfet est à l'initiative de la procédure et procède à la validation du document d'objectifs.

L'objectif fixé par la DNP est de doter, à l'horizon 2010, tous les sites Natura 2000 d'un DOCOB approuvé.

- **la gestion des sites**, qui relève du niveau déconcentré.

Elle comprend **l'animation des sites** qui vise, dans le cadre d'action territoriale du DOCOB, à mettre en œuvre techniquement la politique Natura 2000 et à contribuer à son intégration dans les autres politiques publiques (Etat, collectivités).

Ce cadre mobilise un grand nombre d'acteurs. Les collectivités et l'Etat (préfet de département) ont une responsabilité dans la mise en œuvre du DOCOB et dans son suivi.

Une diversité de leviers est au service de cette politique : mesures incitatives contractuelles, fiscales, charte d'adhésion, conditionnalité des aides publiques, réglementation générale ou mesures réglementaires particulières si nécessaire, mais aussi sensibilisation des acteurs, formation, élévation de la technicité...

Seules trois dispositions spécifiques relevant de l'Etat ont été retenues comme sous-processus de la mise en œuvre de Natura 2000 :

- **L'instruction et la gestion des contrats Natura 2000** ; Pour sa part, l'Etat a choisi de privilégier la voie négociée par des contrats de services, les contrats Natura 2000, mécanisme d'incitation pour développer des actions territorialisées et ciblées.
  - **L'instruction et la gestion des adhésions à la charte Natura 2000**, nouvel outil contractuel d'engagements non rémunérés (relevant des « bonnes pratiques »), qui ouvre droit à une exonération fiscale et confèrent aux forêts une garantie de gestion durable permettant l'accès aux aides publiques.
  - **Le contrôle des mesures contractuelles**, qui doit permettre de s'assurer que les contrats et chartes sont respectés et que les moyens budgétaires utilisés le sont dans le respect des règles fixées.
- 
- **l'évaluation des incidences des projets et programmes de travaux** sur les sites Natura 2000. L'intégration en amont et de façon approfondie des enjeux liés à Natura 2000 dans les projets d'aménagement soumis à autorisation, est de la responsabilité des pétitionnaires.

L'Etat intervient dans l'instruction des dossiers au niveau déconcentré mais aussi, selon les cas, au niveau central. La Commission est également impliquée dans le processus pour certaines situations.

Ce processus, qui est articulé avec d'autres politiques publiques sectorielles, entre dans le cadre plus large de l'évaluation environnementale.

- **la surveillance continue de l'état de conservation des habitats et des espèces et la réalisation de son évaluation périodique (tous les 6 ans)** ; un premier état des lieux est attendu en 2007.

Ce sont des obligations de résultat qui s'imposent à l'Etat : la Commission européenne est destinataire de ces éléments qui feront référence, non seulement pour la politique de conservation de la biodiversité mais aussi dans le cadre de son incidence croisée avec d'autres politiques sectorielles.

Le Muséum est mobilisé pour apporter son expertise scientifique dans ce processus, développé au niveau national.

L'évaluation périodique de 2007 (2000-2006) comprendra un « premier état des lieux » de l'état de conservation finalisé en 2007. Il est conduit à dire d'expert au niveau national.

Le dispositif de surveillance continue est en cours de conception. Il ne sera pleinement opérationnel qu'à partir de 2008.

A côté de ces processus qui décrivent la mise en œuvre de Natura 2000, il convient d'ajouter les fonctions support et d'appui pour ce qui concerne l'Etat. Par souci de simplification, celles-ci ont été regroupées en un processus unique, dit de **pilotage général du programme**. Ce macro-processus regroupe des missions de l'Etat dans les domaines suivants : veille stratégique ; pilotage général du programme Natura 2000 ; système d'information ; communication ; animation des services ; animation des opérateurs ; prévention et traitement des contentieux ; programmation des actions et des financements ; ingénierie financière.

## 2.2 Des acteurs variés

La mise en œuvre de cette politique, à dimension interministérielle marquée, implique des acteurs nombreux, en position de donneurs d'ordres, de prestataires de services, de bénéficiaires, ou de parties intéressées.

Au niveau de l'Etat, elle mobilise, selon les processus, le niveau central (MEDD, MAP...) et les services déconcentrés, principalement les DIREN et les DDAF.

Le Muséum national d'histoire naturelle apporte son expertise scientifique au ministère de l'écologie. Il joue son rôle principalement dans deux processus : celui de la désignation des sites et celui de la surveillance continue et de l'évaluation périodique de l'état de conservation.

Le CNASEA est l'établissement public chargé du paiement et de l'assistance administrative intervenant dans la mise en œuvre du dispositif contractuel.

## 2.3 Processus retenus pour l'étude

Les processus ont été décrits par la direction de la nature et des paysages sous la forme de logigrammes. **Cette représentation est volontairement simplifiée** : elle identifie les principales actions de chaque sous-processus de la mise en œuvre de Natura 2000, au niveau déconcentré, régional ou départemental. Elle s'attache à bien distinguer **les actions qui relèvent de l'Etat**, de celles qui relèvent d'autres opérateurs : collectivités, établissements publics, opérateurs externes,...

Ainsi, **12 processus** ont été retenus pour les besoins de l'étude :

- Définition des règles de gestion
  - **Elaboration des DOCOB**
  - **Renouvellement des DOCOB**
  - **Elaboration des chartes pour les DOCOB déjà opérationnels**
- Gestion des sites
  - **Animation des sites**
  - **Instruction et gestion des contrats Natura 2000 agricoles**
  - **Instruction et gestion des contrats Natura 2000 non agricoles**
  - **Instruction et gestion des adhésions à la charte Natura 2000**
- **Contrôle des mesures contractuelles**
- Instruction de l'évaluation des incidences
  - **Pilotage**
  - **Instruction des dossiers d'évaluation des incidences**
- Evaluation périodique et surveillance continue du bon état de conservation des sites
  - **Surveillance continue du bon état de conservation des sites**
- **Pilotage du programme et appui.**

Une version des logigrammes de description des processus est donnée en annexe 1.

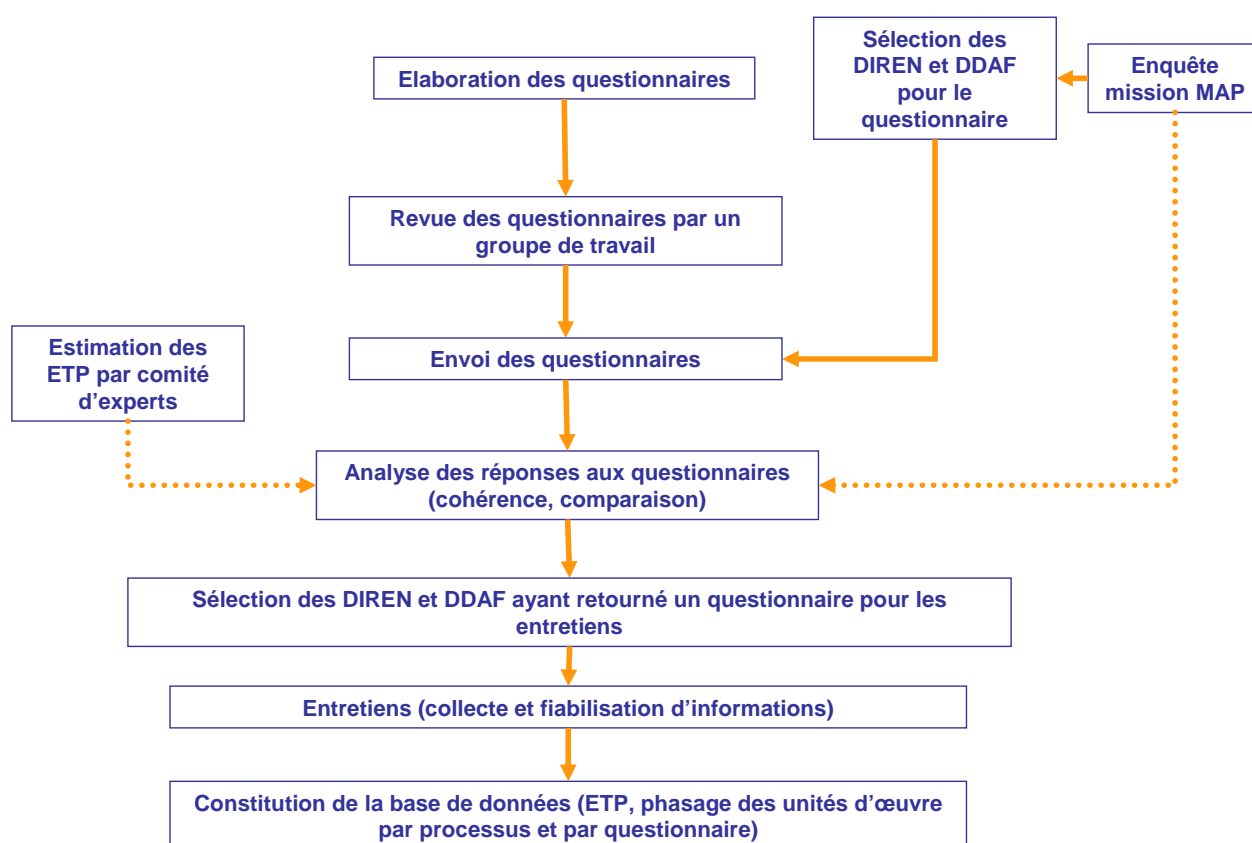
### 3 COLLECTE D'INFORMATIONS

L'enquête s'appuie sur 3 sources d'information distinctes et indépendantes relatives à l'évaluation des moyens humains :

- les enquêtes mission réalisées par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche pour les années 2004 et 2005 ;
- une estimation à dire d'expert des effectifs nécessaires à la mise en œuvre de chaque processus ;
- des questionnaires adressés à une sélection de DDAF et de DIREN.

L'emploi de ces 3 sources d'informations permet de réaliser des contrôles de cohérence sur les données transmises, limitant ainsi les biais qu'induit un raisonnement fondé sur un découpage de Natura 2000 par processus.

La phase de collecte d'information comporte les étapes présentées dans le schéma ci-dessous :



L'analyse de la cohérence des réponses apportées au questionnaire avec les autres sources d'information permet la sélection de certaines entités pour des entretiens afin d'affiner et de fiabiliser les estimations réalisées.

### 3.1 Enquête mission MAP

L'enquête mission annuelle réalisée par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche comporte des informations en ETP relatives aux :

- Procédures espaces protégés, dont Natura 2 000 (hors instruction et gestion des contrats).
- Mesures agri-environnementales, dont CAD et CTE, (incluant les contrats Natura 2000).

Dans les enquêtes réalisées en 2004 et 2005, les ETP consacrés à la mise en œuvre de Natura 2000, hors contrats, concerne principalement les processus de désignation des sites et de définition des règles de gestion de ces sites (DOCOB), et dans une moindre mesure celui d'animation des sites.

Le nombre de Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) et de Contrats d'Agriculture Durable (CAD) au 1er janvier 2006 ainsi que celui des CAD Natura 2000 ont été transmis parallèlement par le Ministère de l'Agriculture. Une estimation des ETP nécessaires à la gestion des contrats Natura 2000 a été réalisée, s'appuyant sur l'hypothèse que le temps passé sur les différents types de contrats est identique quelle que soit la nature du contrat et en n'excluant pas le temps consacré aux contrôles, considéré comme étant très faible par rapport au temps consacré aux contrats.

### 3.2 Estimations à dire d'experts

Une estimation des ETP nécessaires à la mise en œuvre de Natura 2000 à dire d'experts a été réalisée en vue :

- d'établir des estimations prospectives pour l'ensemble des processus, et plus particulièrement les processus non encore pleinement mis en œuvre ;
- d'établir la répartition des ETP en catégorie A, B, C pour chaque processus.
- d'améliorer la qualité des données servant de base aux estimations des ressources.

Le comité d'experts est constitué des correspondants Natura 2000 des entités suivantes :

- DIREN Provence Alpes Côte d'Azur.
- DDAF Bouches du Rhône.
- DIREN Bourgogne.
- DDAF Yonne.
- DIREN Pays de la Loire.
- DDAF Maine et Loire.

Les réunions de comité d'experts se sont déroulées en deux temps :

- Première estimation sur la base des logigrammes, sans information sur les retours de questionnaires.
- Confrontation des experts et réaction par rapport aux écarts constatés entre leurs estimations et les réponses au questionnaire.

Afin de garantir l'indépendance des sources d'information utilisées pour l'enquête, les entités retenues pour cette évaluation ne font pas partie de celles sélectionnées pour le remplissage du questionnaire (cf. carte des entités sélectionnées pour le questionnaire, paragraphe 3.3.1).

### 3.3 Questionnaire

#### 3.3.1 Structure du questionnaire et de l'enquête

Outre l'enquête mission réalisée par le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et les estimations à dire d'experts, une enquête par questionnaire a été menée sur une sélection de DIREN et de DDAF. Ce questionnaire est organisé en trois volets :

- Le volet Etat des lieux permet un retour d'expérience sur les ressources consacrées à la mise en œuvre de Natura 2000 en 2004 et 2005 pour chaque processus.
- Le volet Estimation des actions vise à établir le phasage dans le temps de la réalisation des différents processus.
- Le volet Estimation des moyens humains a pour objet d'apprécier les ETP pour les processus existants et à ceux non encore pleinement mis en œuvre au regard des caractéristiques d'un projet et de son niveau de complexité.

Pour les processus sur lesquels les entités disposent d'un retour d'expérience, le questionnaire proposait de donner une estimation moyenne mais également une fourchette minimum-maximum et les critères qui président à la variabilité de la valeur. La connaissance de ces critères devait permettre de :

- extrapoler les données aux entités qui ne sont pas sélectionnées pour répondre au questionnaire mais qui présentent des caractéristiques similaires ;
- connaître l'écart type et donc l'incertitude associée à la donnée.

Toutefois, ces fourchettes de données n'ont pas pu être pleinement exploitées compte tenu de fortes incertitudes sur l'homogénéité des critères influant sur la détermination de ces fourchettes.

Afin de garantir l'indépendance de ces sources, l'enquête mission du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche n'a pas été communiquée aux entités sélectionnées pour compléter le questionnaire.

Afin de s'assurer de la clarté des hypothèses de calcul proposées et du caractère compréhensible du questionnaire, celui-ci a été soumis à un groupe de travail qui s'est réuni le 29 mai 2006. Il était constitué des DIREN Basse Normandie, Provence Alpes Côte d'Azur et de la DDAF Bouches du Rhône. Le modèle du questionnaire envoyé est joint en annexe 2.

Dans le but d'homogénéiser les réponses au questionnaire et d'en simplifier l'analyse, les prévisions devaient être établies sur la base des hypothèses suivantes :

- Réalisation de l'ensemble des DOCOB d'ici 2010, sans abattement pour insuffisance éventuelle de financement.
- Élaboration des chartes pour les DOCOB sans charte sur 2006 et 2007.
- Estimation du nombre de contrats agricoles et non agricoles sans tenir compte d'une insuffisance éventuelle de financement de ces contrats.
- Mise en œuvre de l'animation des sites dans l'année suivant l'achèvement du DOCOB.

Les estimations devaient être effectuées au regard de l'ensemble des sites Natura 2000 de l'entité, en tenant compte des effets de synergies possibles lié à la gestion de plusieurs sites.

Le questionnaire a été envoyé, accompagné des logigrammes de description des processus, afin de rappeler l'ensemble des tâches à prendre en compte pour la réalisation des estimations.

Une sélection de DIREN destinataires du questionnaire a été établie sur la base des critères suivants:

- caractéristiques géographiques ;
- nombre de sites Natura 2000 par région ;
- surface moyenne des sites Natura 2000 de la région ;
- % de DOCOB entamés ;
- nombre de contrats MEDD.

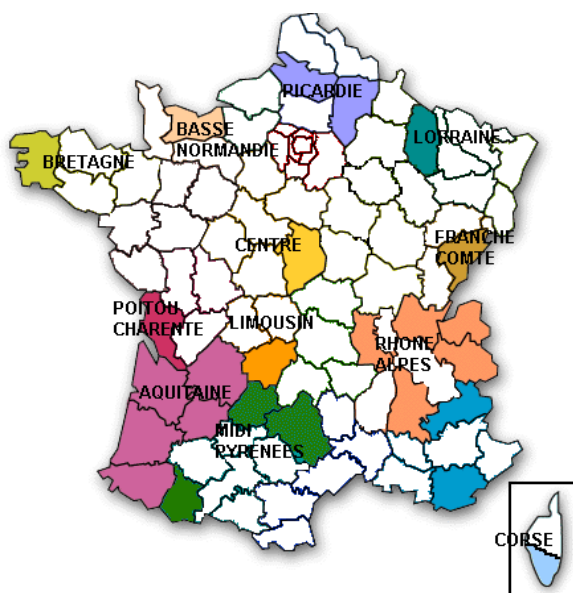
Cette sélection a été analysée afin de garantir une représentativité de l'échantillon en termes d'organisation retenue pour l'élaboration des DOCOB, de zone biogéographique et d'usage du sol.

Dans chaque région retenue, une sélection de DDAF a été établie sur la base des critères suivants:

- nombre de sites Natura 2000 par département ;
- surface moyenne des sites Natura 2000 du département ;
- % de DOCOB entamés ;
- nombre de contrats MEDD.

La sélection de DDAF ainsi établie a été analysée au regard des données d'ETP extraites de l'enquête mission du Ministère de l'Agriculture afin de s'assurer de sa représentativité en termes d'ETP consacrés à Natura 2000, au global et par site, en 2004 et 2005.

La carte ci-dessous détaille les 12 DIREN et les 25 DDAF sélectionnées pour l'envoi d'un questionnaire :



#### Sélection des DIREN et DDAF destinataires du questionnaire

Le questionnaire a été transmis aux entités sélectionnées le 31 mai 2006 pour un retour attendu le 13 juin au plus tard.



### 3.3.2 Analyse comparative des questionnaires et contrôles de cohérence

34 des 37 entités sélectionnées ont retourné un questionnaire complété.

Afin d'estimer la fiabilité des données remontées et d'identifier des erreurs manifeste, notamment d'unité, chaque questionnaire complété a été analysé sur les points suivants :

- ordre de grandeur des données ;
- cohérence des réponses apportées dans les différents volets ;
- cohérence des réponses apportées avec l'enquête mission du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et les données transmises par le MEDD en termes de nombre de sites désignés et d'élaboration des DOCOB.

En outre, une analyse comparative des données remontées par les différentes entités a été réalisée afin d'identifier les données atypiques en vue de la sélection des entités devant faire l'objet d'entretiens.

L'analyse et les contrôles de cohérence menés sur les questionnaires complétés permettent d'observer les points suivants :

- une cohérence moyenne des données de ressources indiquées dans les différents onglets du questionnaire par une même entité ;
- un certain nombre d'erreurs manifeste d'unité des données indiquées par rapport aux consignes données dans l'aide au remplissage du questionnaire ;
- des incohérences fréquentes dans le phasage des actions ;
- une variabilité souvent importante des données transmises par les différentes entités ;
- une cohérence faible de la moyenne des réponses aux questionnaires avec l'estimation à dire d'experts.

En outre, un très faible taux de réponse est observé pour les processus suivants :

- Elaboration des chartes.
- Instruction et gestion des contrats non agricoles.
- Instruction et gestion des adhésions aux chartes.
- Evaluation des incidences.

Le tableau ci-après détaille les tailles d'échantillon sur lesquelles l'analyse des données par processus a pu être menée :

Processus	Paramètre	Nombre d'entités ayant répondu prises en compte <sup>1</sup>	% d'entités ayant répondu pris en compte vs total échantillon	% d'entités ayant répondu pris en compte vs total d'entités au niveau national
Elaboration des DOCOB	Durée d'un DOCOB	DIREN + DDAF : 28	76%	25%
	Ressources par DOCOB	DIREN : 9 DDAF : 15	69%	31%
Renouvellement des DOCOB	Ressources par DOCOB	DIREN : 9 DDAF : 11	65%	30%
Elaboration des chartes	Ressources par charte	DIREN : 7 DDAF : 10	49%	22%
Animation des sites	ETP par site	DIREN : 10 DDAF : 15	75%	35%
Instruction et gestion des contrats agricoles	ETP par contrat	DDAF : 16	64%	17%
Instruction et gestion des contrats non agricoles	Nombre de contrats par site	DIREN + DDAF : 15	41%	13%
	ETP par contrat	DIREN + DDAF : 20	54%	18%
Instruction et gestion des adhésions charte	Nombre d'adhésions	DIREN + DDAF : 5	14%	4%
	ETP par adhésion	DIREN + DDAF : 4	11%	4%
Contrôle des mesures contractuelles	ETP par contrôle	DDAF : 7	28%	8%
Pilotage de l'évaluation des incidences	ETP	DIREN : 5 DDAF : 3	39%	21%
Réalisation des évaluations des incidences	ETP par dossier	DIREN + DDAF : 18	49%	16%
	Nombre de dossiers	DIREN + DDAF : 16	43%	14%
Surveillance du bon état de conservation	ETP	DIREN : 8	67%	36%
Pilotage du programme et appui	ETP	DIREN : 12 DDAF : 10	79%	36%

Ces éléments soulignent l'hétérogénéité des informations collectées via l'enquête menée par questionnaire auprès des DIREN et DDAF sélectionnées, notamment pour les processus non encore pleinement mis en œuvre pour lesquels on observe un très faible taux de réponse et une très importante variabilité des réponses autour de la valeur moyenne.

---

<sup>1</sup> L'expression « DIREN + DDAF » correspond à un échantillon pour lesquels les réponses des DIREN et des DDAF sont intégrées de la même manière dans le calcul de la moyenne des réponses au questionnaire. Pour les autres processus, le calcul de la moyenne des réponses au questionnaire est établi à partir de données régionales intégrant les réponses des DIREN et celles des DDAF avec un poids différent (exemple : réponse DIREN + moyenne des réponses DDAF de la région).

### 3.4 Entretiens

Des entretiens ont été menées avec certaines entités ayant répondu au questionnaire, afin de :

- fiabiliser l'information remontée ;
- comprendre la manière dont ont été élaborées les données transmises dans le questionnaire ;
- appréhender les paramètres ayant un impact sur ces données.

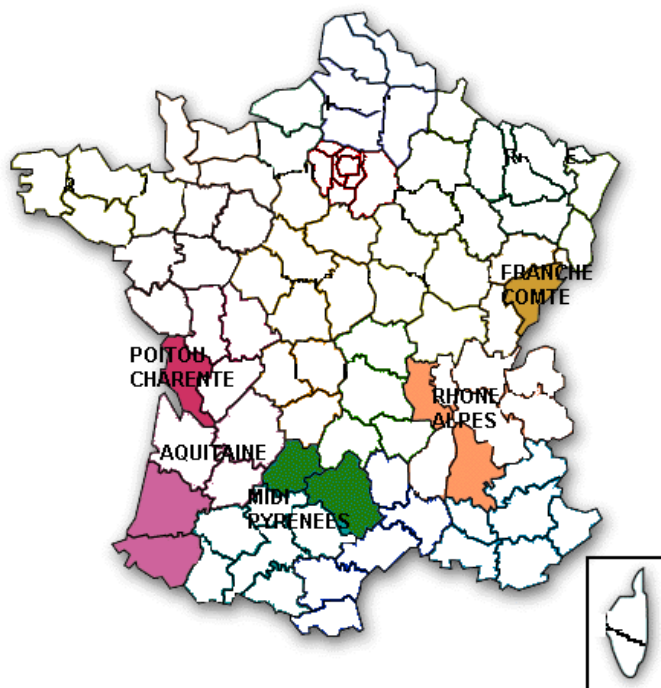
#### 3.4.1 Sélection des questionnaires faisant l'objet d'entretiens

Les entités n'ayant pas retourné de questionnaire ou ayant retourné un questionnaire incomplet (un ou plusieurs volets non complétés) n'ont pas été retenues dans la sélection pour la phase d'entretiens, l'objectif premier étant de vérifier et fiabiliser les informations transmises.

L'analyse des questionnaires a mis en évidence un nombre peu élevé d'estimations relatives aux processus de mise en œuvre de Natura 2000 en cours de développement : élaboration des chartes, évaluation des incidences, surveillance du bon état de conservation des sites... En conséquence, les entités ayant apporté des éléments de réponses sur ces processus ont été sélectionnées en priorité pour un entretien, afin de fiabiliser le peu d'informations à disposition.

Un guide d'entretien a été élaboré dans lequel figurent, outre les données à fiabiliser, les données pour lesquelles le contrôle de cohérence n'a pas été satisfaisant.

La carte ci-dessous présente les entités sélectionnées pour la phase d'entretiens.



Sélection des DIREN et DDAF pour la phase d'entretiens

### 3.4.2 *Bilan des entretiens*

Les entretiens effectués avec les DIREN et DDAF sélectionnées ont confirmé une bonne cohérence des réponses sur les processus où le retour d'expérience est réel (élaboration des DOCOB, contrats agricoles pour partie), permettant ainsi de raisonner sur des moyennes significatives.

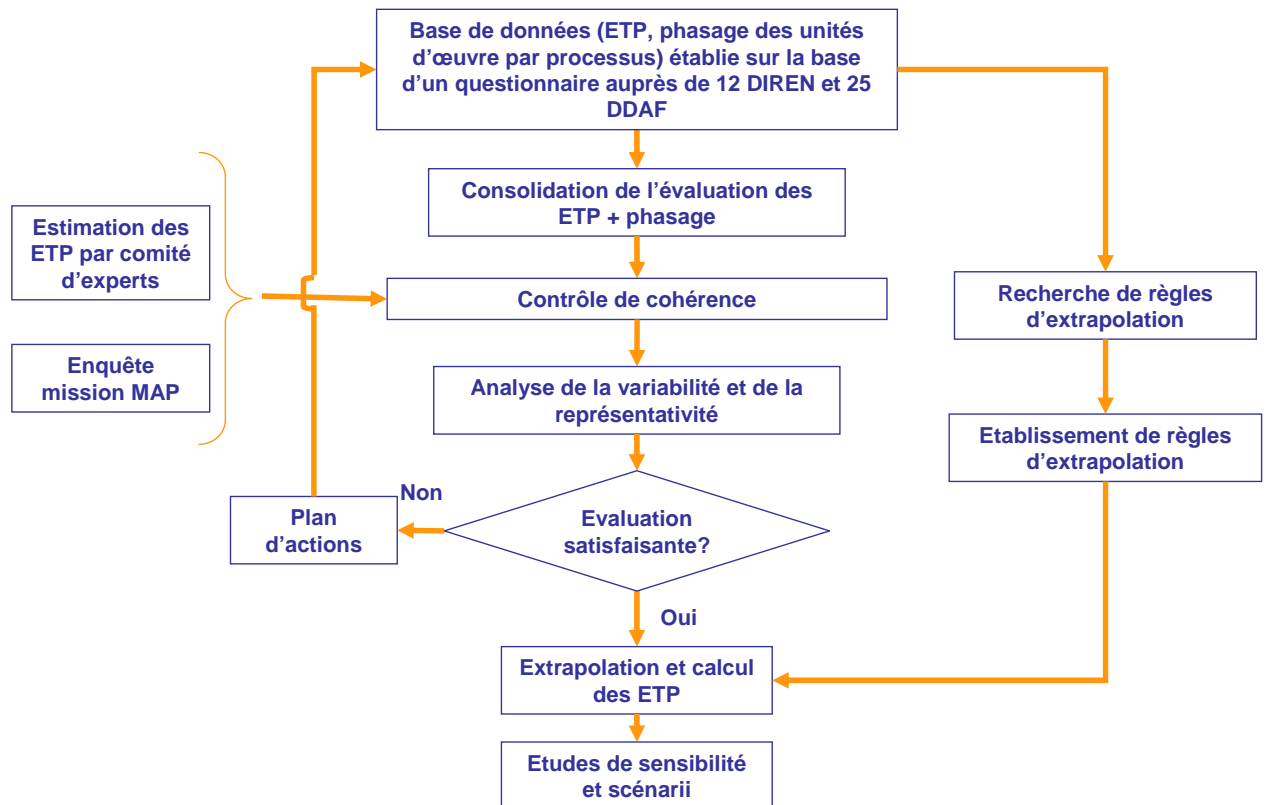
Pour les processus à retour d'expérience plus faible, ils ont permis d'identifier les régions où l'expérience était plus avancée : par exemple, Midi-Pyrénées pour le pilotage budgétaire (influent directement sur le processus de pilotage général), PACA sur l'évaluation des incidences. Ces expériences acquises fournissent a priori des résultats plus fiables que les moyennes des réponses de régions moins avancées.

Ils ont confirmé l'absence de fiabilité des réponses locales dans les domaines sans aucun retour d'expérience, notamment celui des adhésions aux chartes, ce qui a conduit à reconstruire un raisonnement global sur la base d'une analyse nationale.

Des entretiens complémentaires menés dans quatre régions (Picardie, Midi-Pyrénées, Limousin, Rhône-Alpes) sur les processus d'animation des sites, et de pilotage général, ont permis de prendre en compte les risques de mauvaise interprétation des définitions de processus, et de mieux tenir compte de la diversité des régions sur le processus de pilotage.

## 4 EVALUATION DES RESSOURCES

La phase d'évaluation des ressources comporte les étapes présentées dans le schéma ci-dessous :



Une analyse des évaluations des ressources nécessaires à la mise en œuvre de chaque processus obtenues par les différentes sources d'informations a été menée :

- analyse de la variabilité de la moyenne des ressources calculée sur la base des réponses aux questionnaires ;
- analyse de la cohérence des réponses aux questionnaires avec les estimations à dire d'experts et l'enquête mission du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche ;
- estimation du poids du processus par rapport aux ressources totales consacrées à la mise en œuvre de Natura 2000.

Cette analyse a permis de déterminer les valeurs sur la base desquelles seront extrapolées les données au niveau national.

## 4.1 Evaluation des ressources par processus

La méthodologie d'analyse des données collectées mise en œuvre pour l'évaluation des moyens humains diffère selon le type de processus concerné.

### 4.1.1 *Evaluation des ressources pour les processus existants*

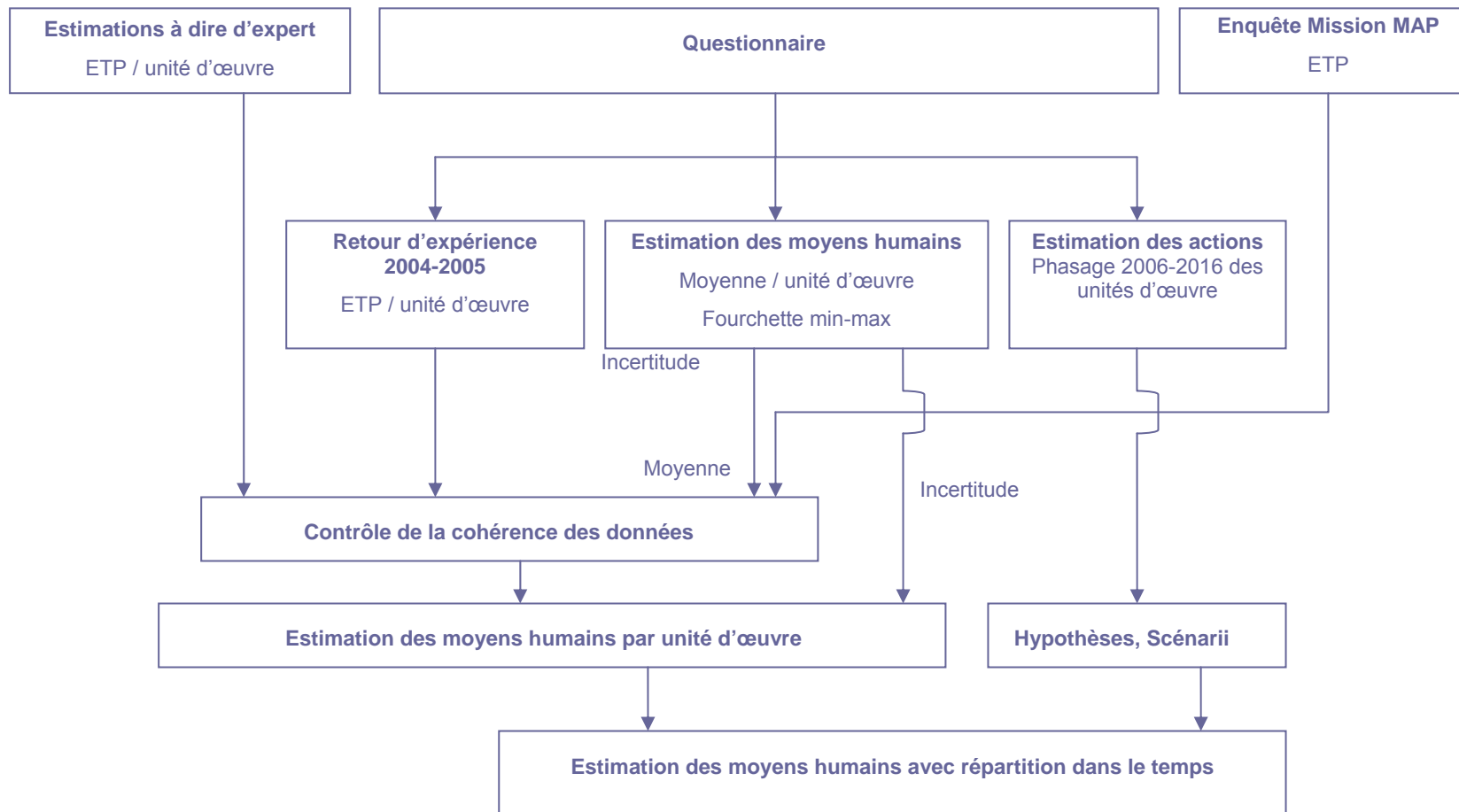
On entend par processus existants des processus pour lesquels on peut attendre un retour d'expérience relativement fiable sur 2004-2005. Les processus correspondants sont les suivants :

- Désignation des sites.
- Définition des règles de gestion (élaboration des DOCOB).
- Animation des sites.
- Instruction et gestion des contrats agricoles.
- Contrôle des mesures (hors contrôles charte).

L'estimation des ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces processus s'appuie sur une évaluation des ressources par unité d'œuvre et un phasage des unités d'œuvres correspondantes sur 2006-2016 permettant de déduire l'évolution des ressources nécessaires chaque année sur cette période.

Des contrôles de cohérence entre les données des questionnaires, les estimations à dire d'experts et l'enquête mission MAP sont réalisés afin de déterminer la valeur sur la base de laquelle seront établies les estimations au niveau national.

Le schéma ci-après détaille la méthodologie appliquée pour l'analyse des données et l'évaluation des ressources humaines relatives aux processus existants :



Processus d'analyse des données sources pour l'estimation des moyens humains pour les processus existants

#### *4.1.2 Evaluation des ressources pour les processus non encore pleinement mis en œuvre*

Les processus non encore pleinement mis en œuvre correspondent à des processus pour lesquels la fiabilité des données risque d'être insuffisante car peu d'entités ont un retour d'expérience suffisant. Les données remontées seront à considérer avec prudence car elles ne seront pas représentatives d'une expérience significative.

#### **Raisonnement par unité d'œuvre**

L'estimation des ressources s'appuie sur une évaluation des ressources par unité d'œuvre et une estimation moyenne des unités d'œuvre par année sur 2006-2016, pour les processus suivants :

- Renouvellement des DOCOB.
- Elaboration des chartes.
- Instruction et gestion des adhésions à la charte.
- Instruction et gestion des contrats non agricoles.
- Contrôle des mesures (charte).

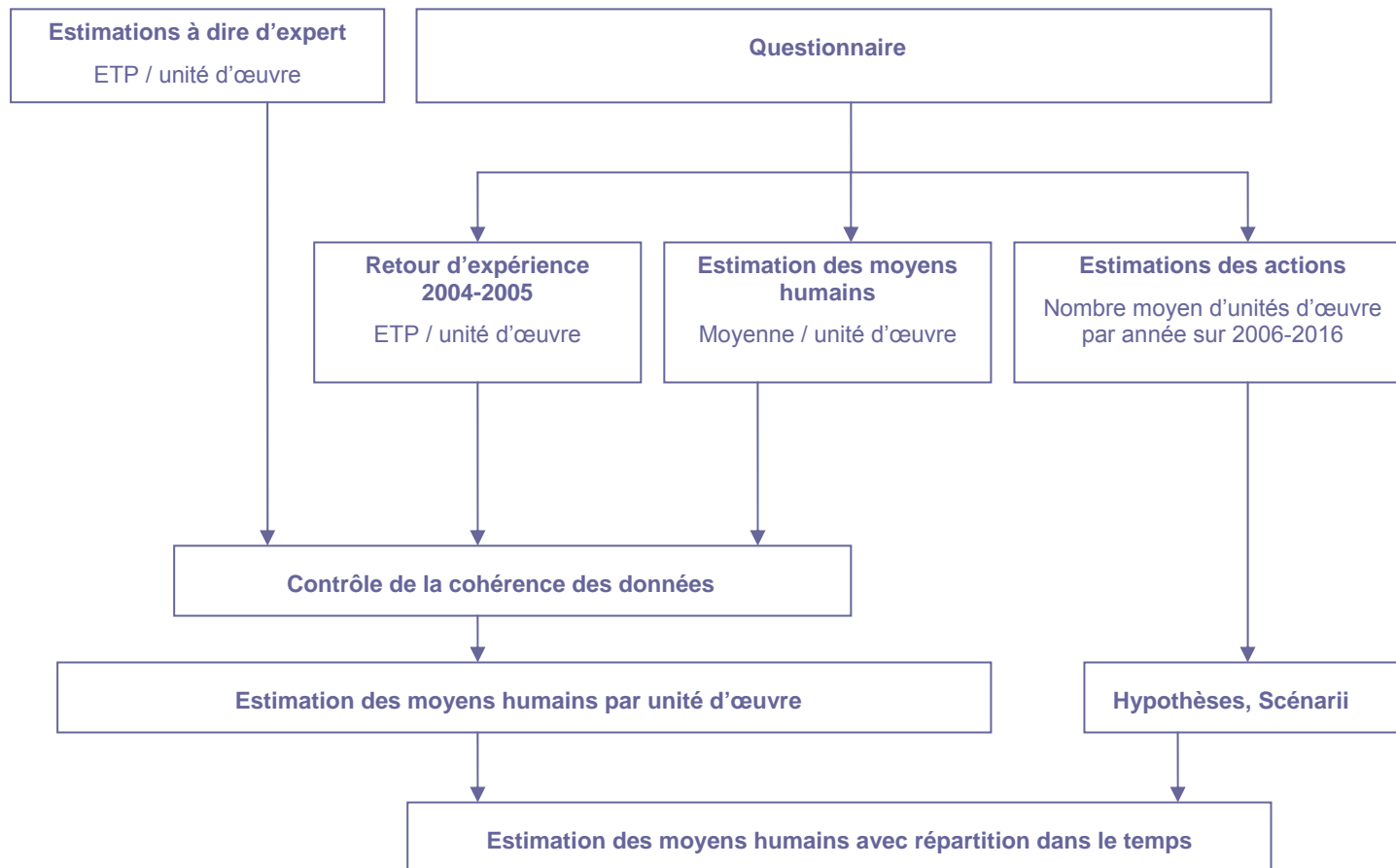
Le phasage des unités d'œuvre sur la période 2006-2016 est établi sur la base d'hypothèses de calcul (cf. p. 18).

Le raisonnement par unité d'œuvre peut induire un biais, d'autant plus difficile à détecter que les estimations reportées dans les questionnaires sont uniquement des valeurs moyennes, sans fourchette. L'analyse des données remontées pour ces processus est un point d'attention tout particulier au cours des entretiens et des évaluations à dire d'expert.

Des contrôles de cohérence entre les données des questionnaires et les estimations à dire d'experts sont réalisés afin de déterminer la valeur sur la base de laquelle seront établies les estimations au niveau national.

Le schéma ci-après détaille la méthodologie appliquée pour l'analyse des données et l'évaluation des ressources humaines relatives aux processus non encore pleinement mis en œuvre, pour un raisonnement par unité d'œuvre :





Processus d'analyse des données sources pour l'estimation des moyens humains pour les processus non encore pleinement mis en oeuvre  
– Raisonnement par unité d'œuvre

## Raisonnement par entité

Pour les processus suivants, l'estimation des ressources s'appuie sur un raisonnement à l'échelle de l'entité :

- Pilotage du programme et appui.
- Evaluation périodique et surveillance continue du bon état de conservation des sites.

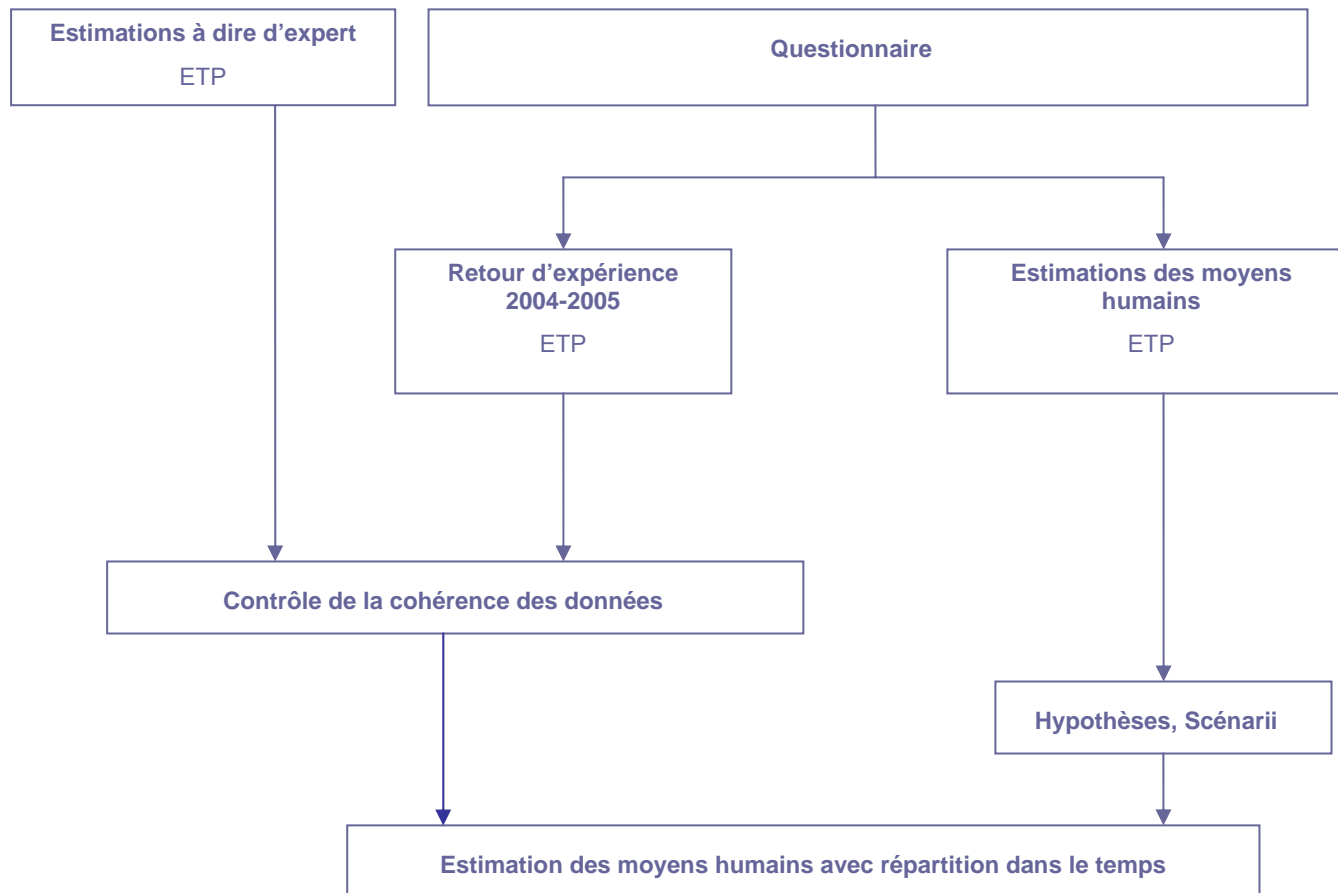
Les moyens humains mis en œuvre sur ces processus sont indépendants de l'unité d'œuvre.

Concernant le processus d'évaluation des incidences, une estimation fondée sur le nombre de dossiers instruits a été initialement proposée dans le cadre du questionnaire. Cependant, au vu des incertitudes associées à la mise en œuvre du processus, une approche s'appuyant sur une estimation à l'échelle d'une entité a été retenue.

Le raisonnement à l'échelle d'une entité limite les biais qui interviennent dans un découpage par unité d'œuvre.

Des contrôles de cohérence entre les données des questionnaires et les estimations à dire d'experts sont réalisés afin de déterminer la valeur sur la base de laquelle seront établies les estimations au niveau national.

Le schéma ci-après détaille la méthodologie appliquée pour l'analyse des données et l'évaluation des ressources humaines relatives aux processus non encore pleinement mis en œuvre, pour un raisonnement par unité d'œuvre :



Processus d'analyse des données sources pour l'estimation des moyens humains pour les processus non encore pleinement mis en oeuvre  
– Raisonnement par entité

#### *4.1.3 Intégration des données au niveau régional*

Les processus suivants intègrent, dans leur mise en œuvre, une notion de pilotage et d'appui :

- Elaboration des DOCOB et des chartes.
- Renouvellement des DOCOB.
- Animation de sites.
- Evaluation des études d'incidences.

Trois types d'organisation peuvent être observés pour chacun de ces processus :

- DIREN pilote et DDAF en appui sur tous les sites ;
- DDAF pilote et DIREN en appui sur tous les sites ;
- DIREN pilote et DDAF en appui sur certains sites, DDAF pilote et DIREN en appui sur les autres.

En outre, pour chacune de ces organisations, la répartition des tâches associées au processus entre l'entité d'appui et l'entité pilote est très variable selon les régions.

Afin de s'affranchir des ces variations, les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces processus sont estimées au niveau régional. Elles intègrent les ressources DIREN et DDAF, afin de pouvoir comparer des données homogènes.

#### *4.1.4 Répartition des ETP par catégorie.*

Une évaluation de la répartition des effectifs en catégories A, B et C a été effectuée par les deux inspecteurs en tenant compte de leur appréciation de la nature et la complexité des processus, des résultats des enquêtes, des discussions lors des entretiens et du retour du comité de pilotage. Cette évaluation a été revue, affinée et validée par le chef de projet Natura 2000 qui a une bonne connaissance de l'ensemble du dispositif.

## **4.2 Outil de simulation**

Un outil de simulation paramétrable a été élaboré afin de permettre des calculs selon les différentes hypothèses, de tenir compte des ajustements et affinements de l'étude, d'établir les études de sensibilité et d'élaborer différents scénarios.

Il pourrait aussi constituer un outil de pilotage qui permettrait d'ajuster les estimations actuelles à partir du retour d'expérience, en particulier pour :

- les processus non encore pleinement mis en œuvre ;
- les processus dont les paramètres de calcul ont un impact sensible sur les estimations globales.

La maquette de l'outil est présentée en annexe 3.

Le phasage de la mise en œuvre des différents processus s'appuie sur le phasage de l'élaboration des DOCOB, sur la base des hypothèses suivantes :

- Renouvellement d'un sixième des DOCOB chaque année à partir de 2011.

- Elaboration de l'ensemble des chartes en 2007.
- Animation d'un site dans l'année suivant la validation de son DOCOB.
- Instruction de l'ensemble des contrats agricoles et non agricoles associés à un site l'année N+2 pour un DOCOB validé l'année N.
- Instruction de l'ensemble des adhésions à la charte :
  - dans l'année suivant son élaboration pour les chartes élaborées séparément d'un DOCOB ;
  - dans l'année suivant la validation du DOCOB pour les DOCOB intégrant une charte, hormis concernant les DOCOB validés en 2007 et dont les adhésions à la charte sont intégrées en 2009.
- Renouvellement de l'ensemble des contrats et adhésions charte au bout de 5 ans.
- Application d'un taux de contrôle annuel des contrats et adhésions charte.

Le tableau ci-dessous illustre la manière dont le calcul est réalisé pour chacun de ces processus. Il indique comment sont estimées chaque année les ressources consacrées à la mise en œuvre des différents processus pour les sites dont les DOCOB sont validés dans l'année N. Il présente pour chaque année l'incrémentation des effectifs par rapport à l'année précédente.

Concernant l'animation des sites par exemple, un site dont le DOCOB a été validé l'année N bénéficiera d'une animation à partir de l'année N+1. Dans le tableau, on comptabilisera donc en année N+1 l'animation des sites dont le DOCOB est validé en année N. De même en année N+2 et les années suivantes, on comptabilisera l'animation des sites dont le DOCOB est validée en année N.

Processus	Année N-1	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3	Hypothèses de calcul
Elaboration DOCOB	Ressources par DOCOB/durée*nombre de DOCOB (=site) validés dans l'année N	Ressources par DOCOB/durée*nombre moyenne *nombre de DOCOB validés dans l'année N				Tous les DOCOB validés en 2010 1 DOCOB = 1 site
Renouvellement DOCOB		Ressources par DOCOB/durée*nombre de DOCOB de l'année N-6				Renouvellement d'1/6 des DOCOB chaque année sur 1 an
Elaboration des chartes		<b>Uniquement si N=2007:</b> Ressources par charte/durée *Nombre de DOCOB validé à fin 2006				Toutes les chartes élaborées en 2007 Elaboration d'une charte sur durée inférieure à un an
Animation des sites			Ressources par site*nombre de DOCOB validés l'année N	Ressources par site*nombre de DOCOB validés l'année N	...	Les sites sont animés l'année N+1 pour un DOCOB validé en année N.
Contrats agricoles				Ressources par contrat * Nombre de DOCOB (N) * Nombre de contrats/ha SAU * SAU moyenne par site	...	Les contrats d'un site sont signés l'année N+2 pour un DOCOB validé en année N.
Contrats non agricoles				Ressources par contrat * Nombre de DOCOB (N) * Nombre de contrats/site	...	Les contrats d'un site sont signés l'année N+2 pour un DOCOB validé en année N.
Adhésions charte			ETP / charte * Nombre de DOCOB validés l'année N * Nb propriétaires			Toutes les adhésions relatives à une charte sont signées dans l'année suivant la validation du DOCOB
Contrôle des contrats				ETP/contrôle * Taux de contrôle * Nombre de contrats agricoles et non agricoles supplémentaires de l'année N+1	ETP/contrôle * Taux de contrôle * Nombre de contrats agricoles et non agricoles supplémentaires de l'année N+1	Taux de contrôle annuel de 5% pour les contrôles sur place et de 2% pour les contrôles de second rang
Contrôle des adhésions charte			ETP/contrôle * Taux de contrôle * Nombre d'adhésions chartes supplémentaires de l'année N+1	ETP/contrôle * Taux de contrôle * Nombre d'adhésions chartes supplémentaires de l'année N+1	ETP/contrôle * Taux de contrôle * Nombre d'adhésions chartes supplémentaires de l'année N+1	Taux de contrôle annuel de 2% pour les adhésions charte

Des modalités de calcul particulières ont été appliquées pour établir les paramètres suivants :

- Taux de contractualisation agricole : une estimation du nombre de contrats à l'hectare de SAU en zone Natura 2000 a été établie sur la base des réponses au questionnaire.
- Adhésions aux chartes : une estimation moyenne du nombre de propriétaires par site a été établie sur la base de données transmises par le MINEFI et s'appuyant sur les fichiers de Taxe Foncière sur les Propriétés Non Bâties pour l'année 2004.

Pour les processus d'évaluation des incidences et de pilotage du programme, une montée en puissance du processus a été appliquée en vue d'un régime de croisière en 2010.

Une répartition homogène des ressources sur les années a été appliquée pour la surveillance du bon état de conservation du site.

Le tableau ci-après présente les modalités de calcul retenues pour ces processus :

Processus	Année N-1	Année N	Année N+1	Année N+2	Hypothèses de calcul
Evaluation des incidences	1,5 ETP/DIREN + 0,5 ETP/DDAF	1,5 ETP/DIREN + 0,5 ETP/DDAF	1,5 ETP/DIREN + 0,5 ETP/DDAF	1,5 ETP/DIREN + 0,5 ETP/DDAF	Montée en puissance du processus sur 2006-2010. Equation valide à partir de 2010.
Surveillance	0,3 ETP/DIREN	0,3 ETP/DIREN	0,3 ETP/DIREN	0,3 ETP/DIREN	Répartition homogène de la réalisation du processus sur les années
Pilotage du programme et appui	ETP	ETP	ETP	ETP	Règle d'extrapolation à partir du nombre de départements (cf 4.3) Montée en puissance du processus sur 2006-2010.

### 4.3 Règles d'extrapolations.

En vue de l'extrapolation des données des questionnaires au niveau national, des corrélations ont été recherchées entre les données des questionnaires et des paramètres caractéristiques des régions.

Dans le cas où aucune corrélation n'a pu être établie, l'extrapolation des données des questionnaires au niveau national est réalisée sur la base de la moyenne de ces données.

Le tableau ci-dessous présente les recherches de règles d'extrapolation qui ont été menées pour les différents processus et les résultats obtenus.

Processus	Paramètre de corrélation	Résultat
Elaboration des DOCOB	Superficie moyenne des sites	Pas de corrélation évidente
	Nombre de sites	Pas de corrélation évidente
	Organisation DIREN / DDAF	Pas de corrélation évidente
Elaboration des chartes	Superficie moyenne des sites	Pas de corrélation évidente
Animation des sites	Superficie moyenne des sites	Pas de corrélation évidente
	Nombre de sites	Pas de corrélation évidente
Instruction et gestion des contrats non agricoles	Nombre de contrats	Pas de corrélation évidente
	Superficie moyenne des sites	Pas de corrélation évidente
	Usage du sol	Pas de corrélation évidente
Pilotage du programme et appui	Nombre de départements	Corrélation en fonction du nombre de départements.

Le détail des analyses est présenté sous forme de graphes en annexe 4.

#### 4.4 Etudes de sensibilité et scénarii

Des études de sensibilité ont été réalisées sur certains paramètres de calcul afin :

- d'identifier les paramètres ayant un impact sensible sur les estimations globales de ressources et qui nécessiteront un suivi particulier dans les années à venir ;
- d'établir des scénarii minimum et maximum encadrant l'estimation de référence ;
- d'évaluer l'impact des hypothèses de calcul retenues sur l'estimation globale des ressources.

Une analyse des poids respectifs de chacun des processus dans l'estimation globale des ressources a été réalisée.

Des études de sensibilités sont menées pour les processus :

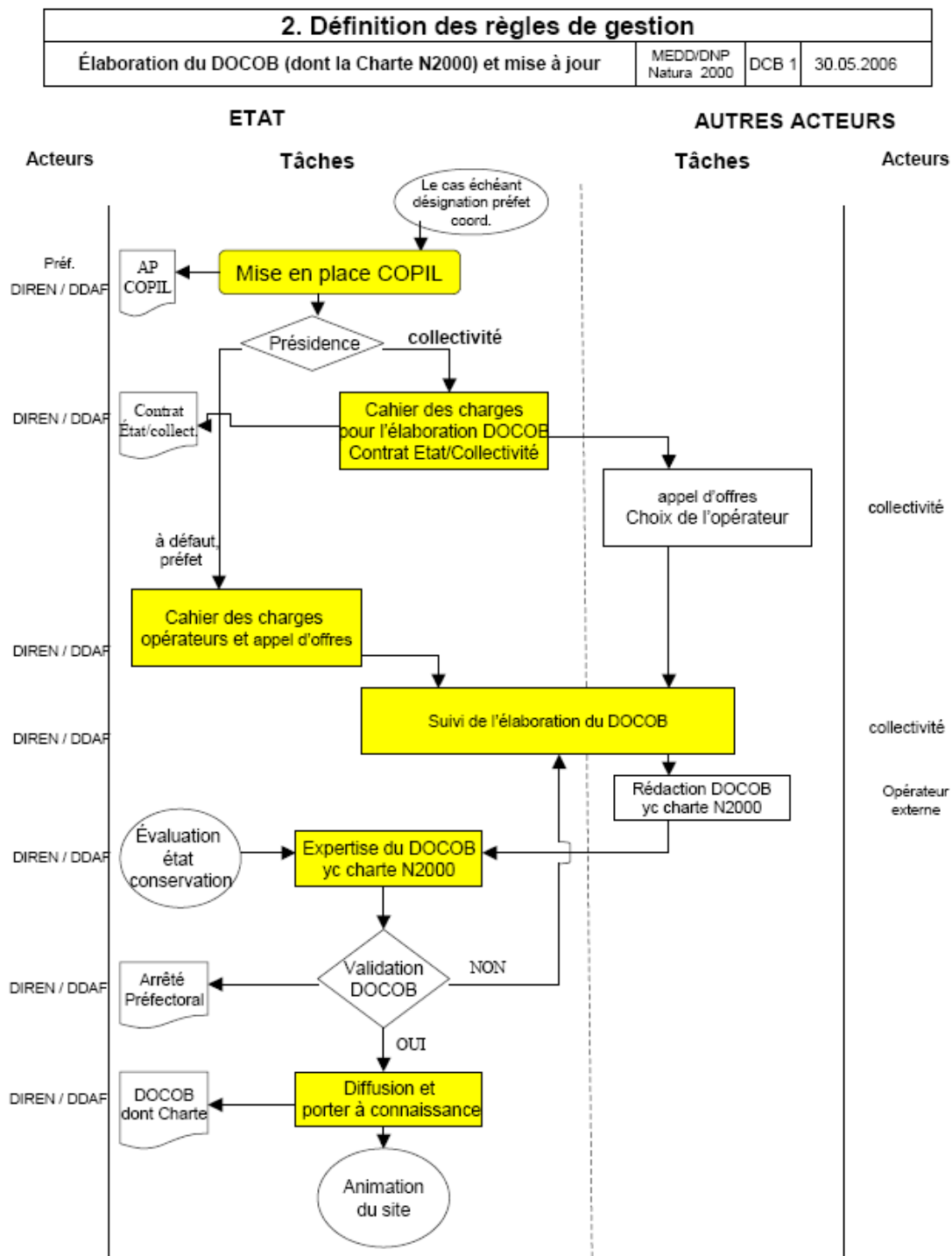
- de poids significatifs en termes de ressources nécessaires ;
- pour lesquels les réponses au questionnaire présentent une forte variabilité ; et/ou
- pour lesquels la cohérence entre les différentes sources d'informations est faible.

Les valeurs retenues pour ces études sont déterminées sur la base des écarts observés entre les différentes sources d'information à disposition et sur la variabilité des réponses au questionnaire.

En outre, des scénarii ont été élaborés pour apporter des solutions en termes organisationnels ou démontrer l'impact de contraintes telles que le financement de la contractualisation. Une analyse de ces différents scénarii a été menée afin d'évaluer les différents risques (lissage des DOCOB, taux de financement partiel, mise en œuvre de la loi DTR,...).

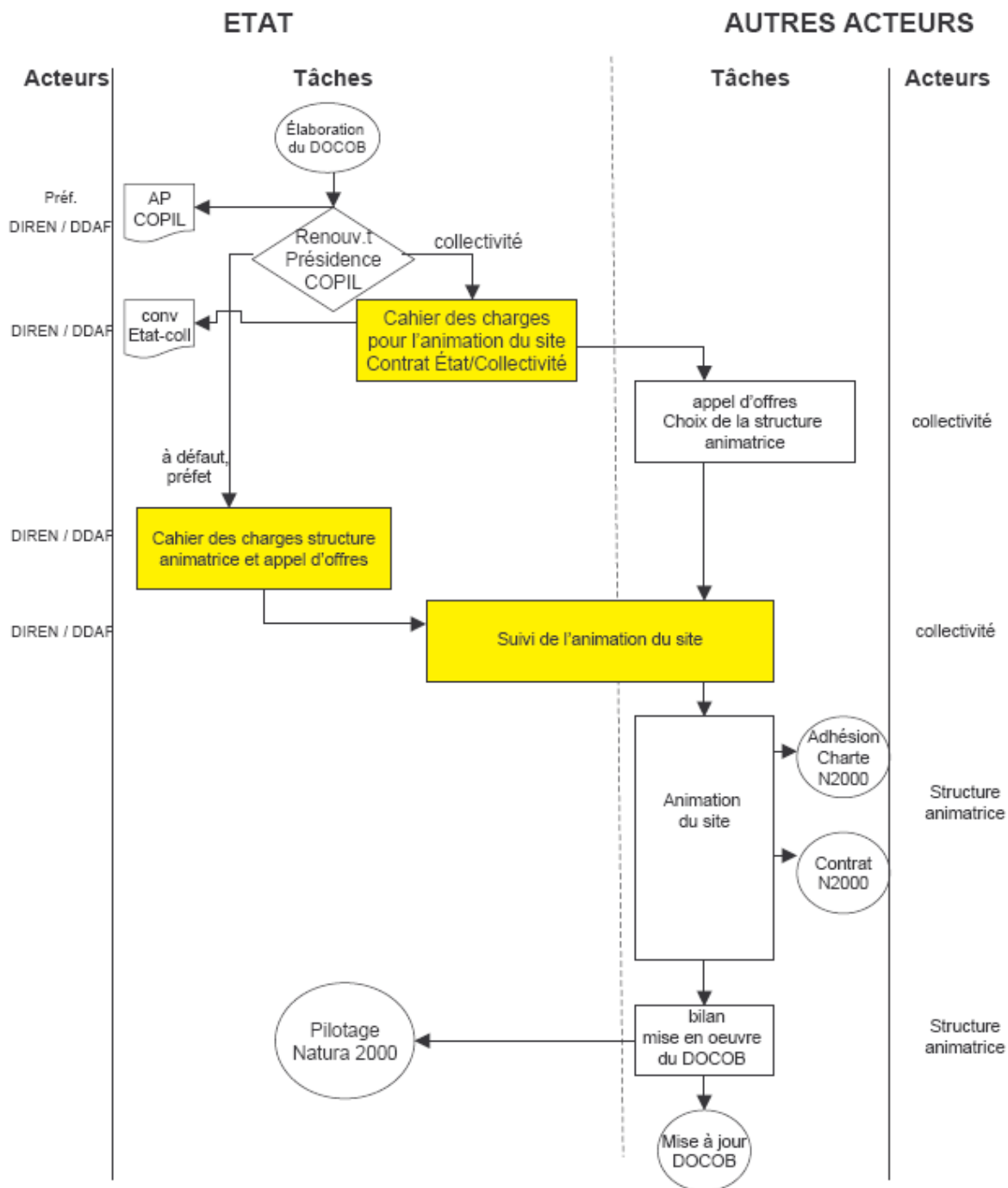
## 5 ANNEXES

### 5.1 Description des processus

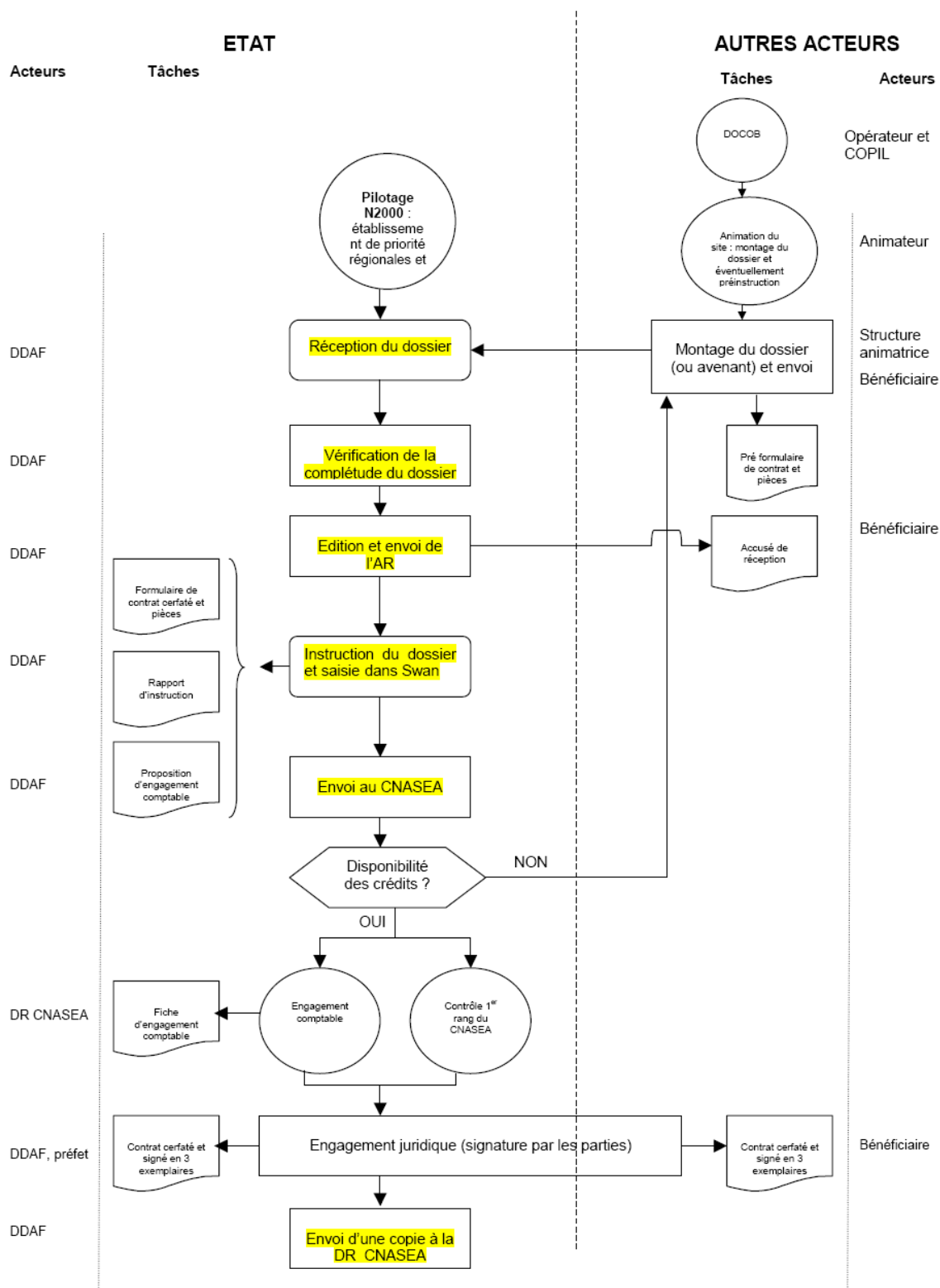




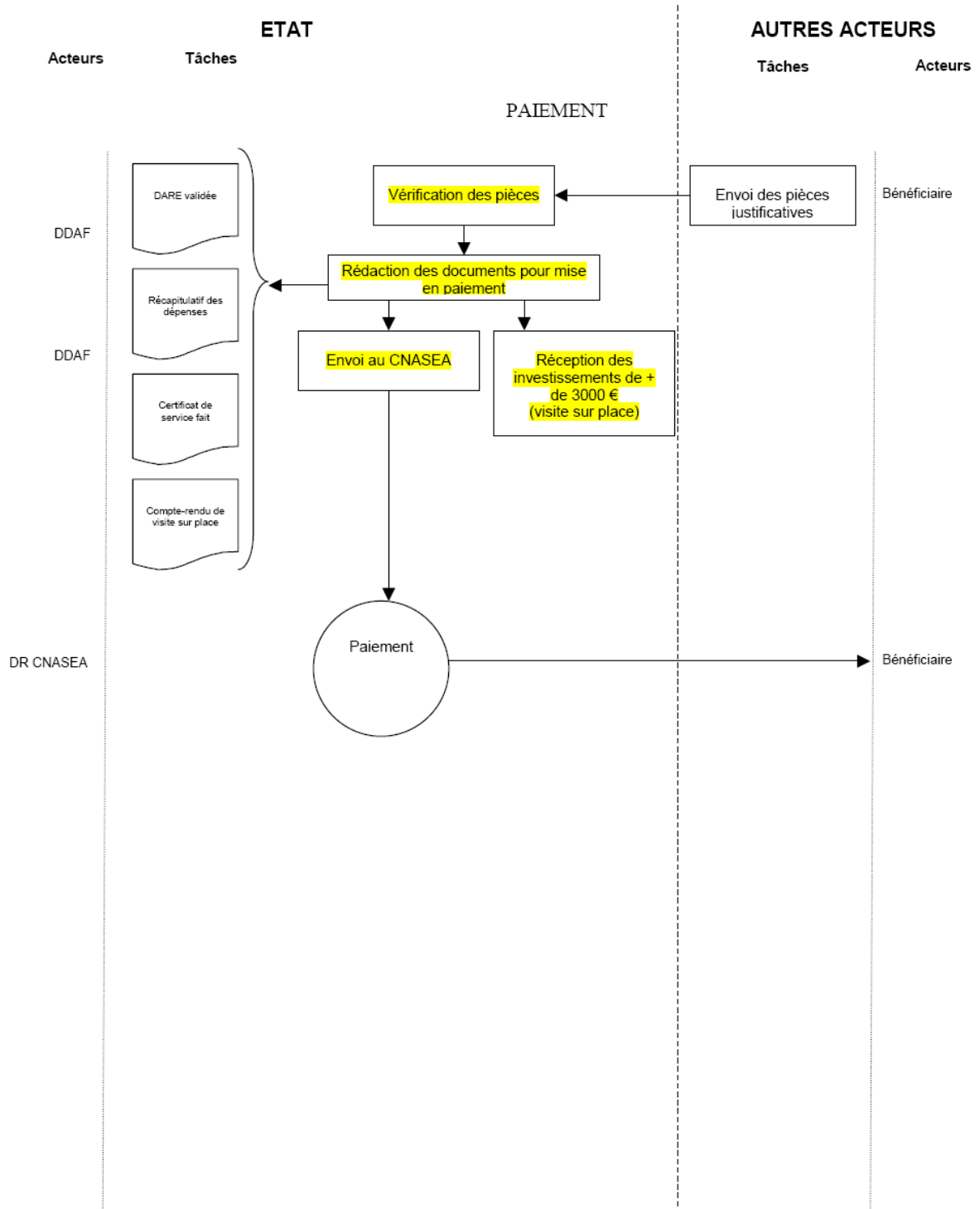
3. Mise en œuvre de la gestion			
3.1 Animation des sites	MEDD/DNP Natura 2000	ANI1	30.05.2006



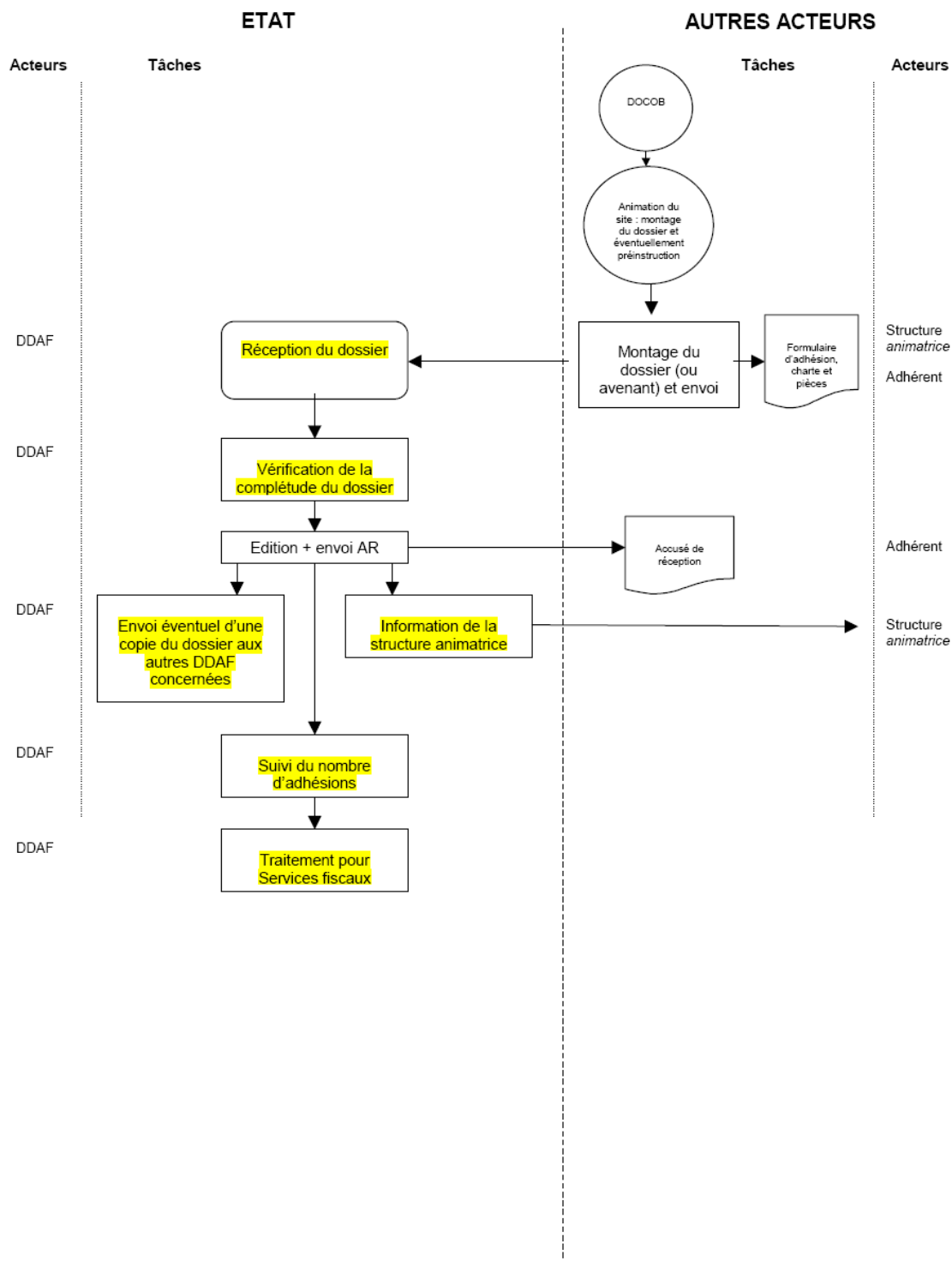
3. Mise en œuvre de la gestion			
3.2 Instruction et gestion des contrats Natura 2000	MEDD/DNP Natura 2000	CTR1	30.05.2006



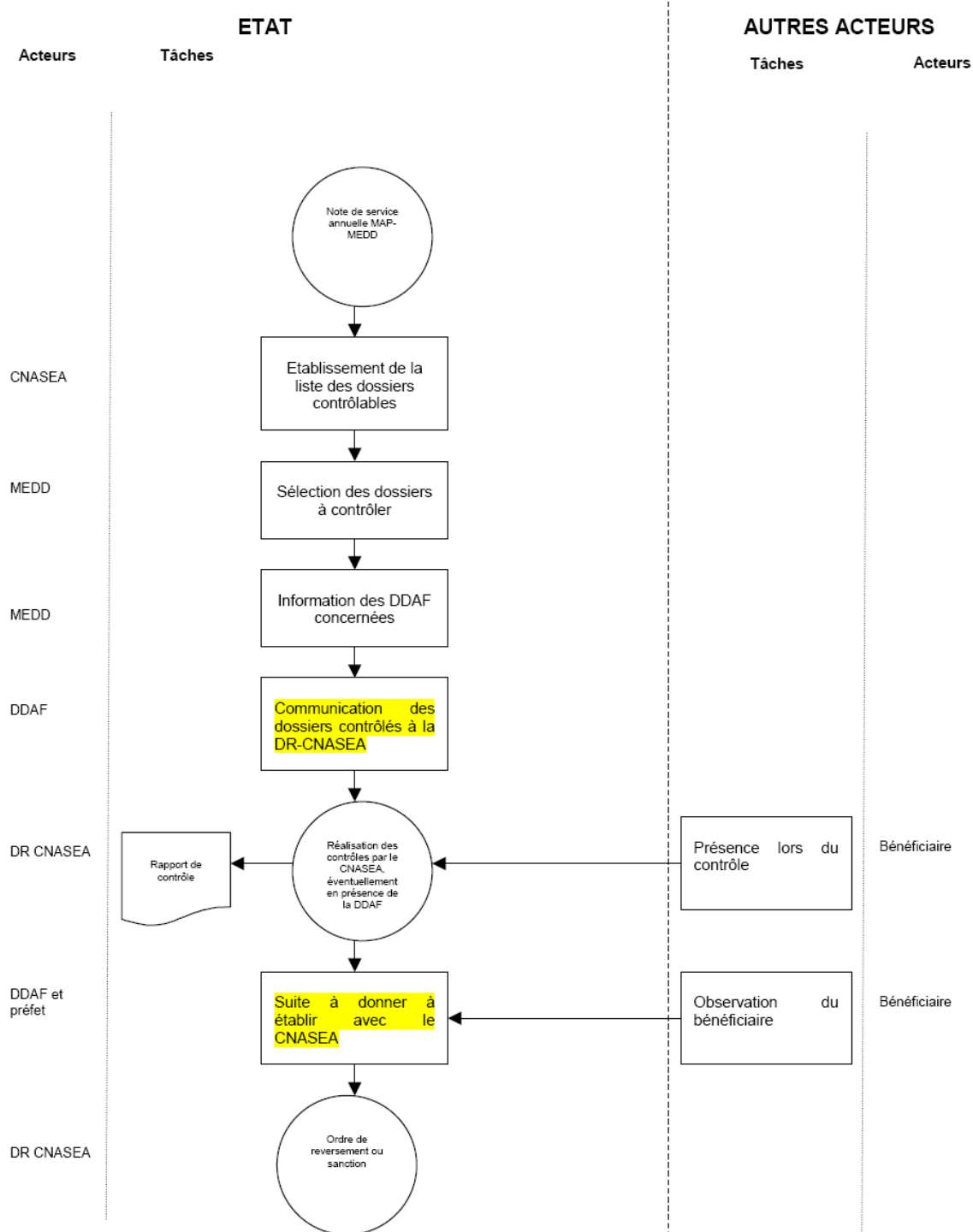
3. Mise en œuvre de la gestion			
3.2 Instruction et gestion des contrats Natura 2000	MEDD/DNP Natura 2000	CTR1	30.05.2006



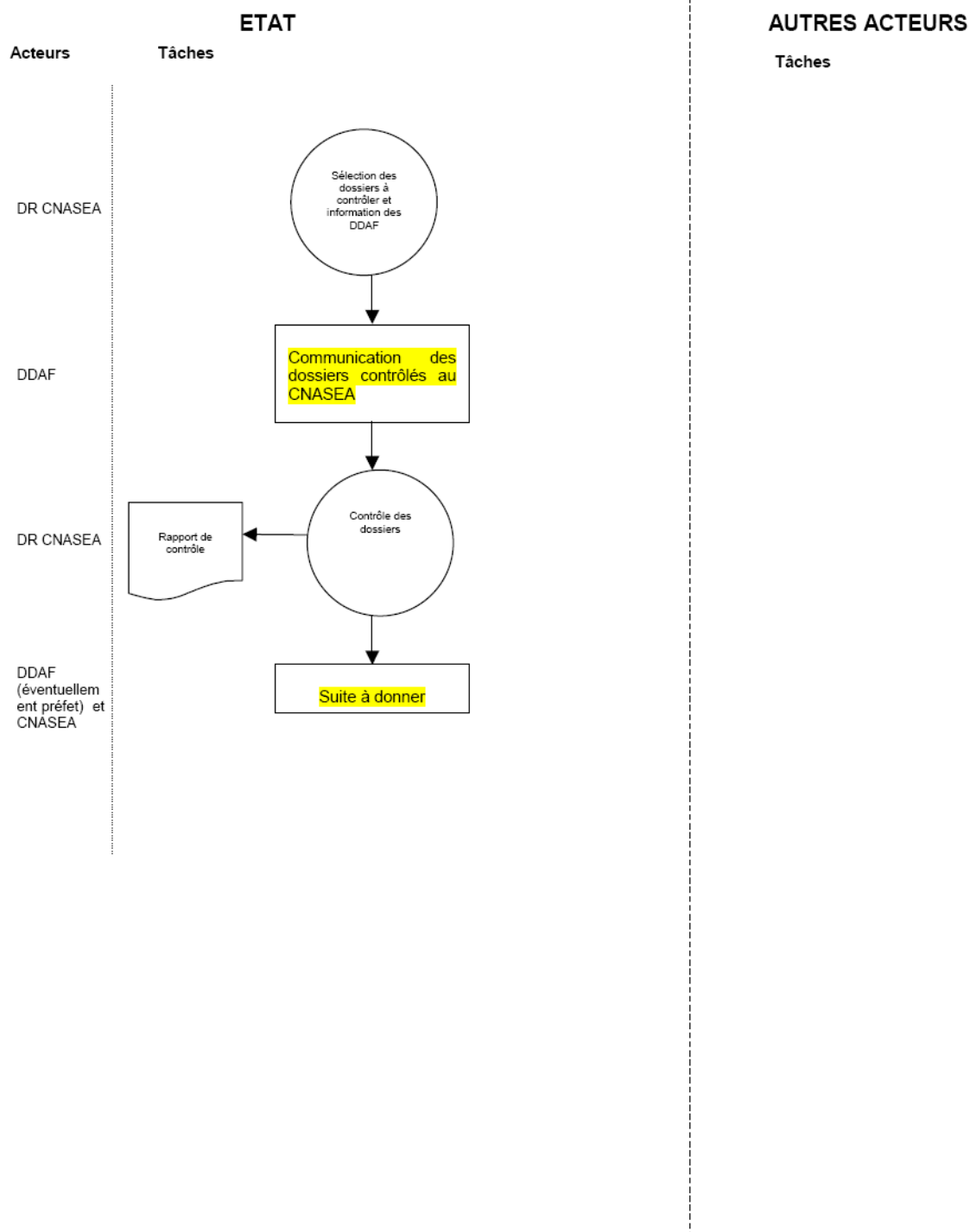
3. Mise en œuvre de la gestion			
3.3 Instruction et gestion des adhésions à la charte N200	MEDD/DNP Natura 2000	CTR1	30.05.2006



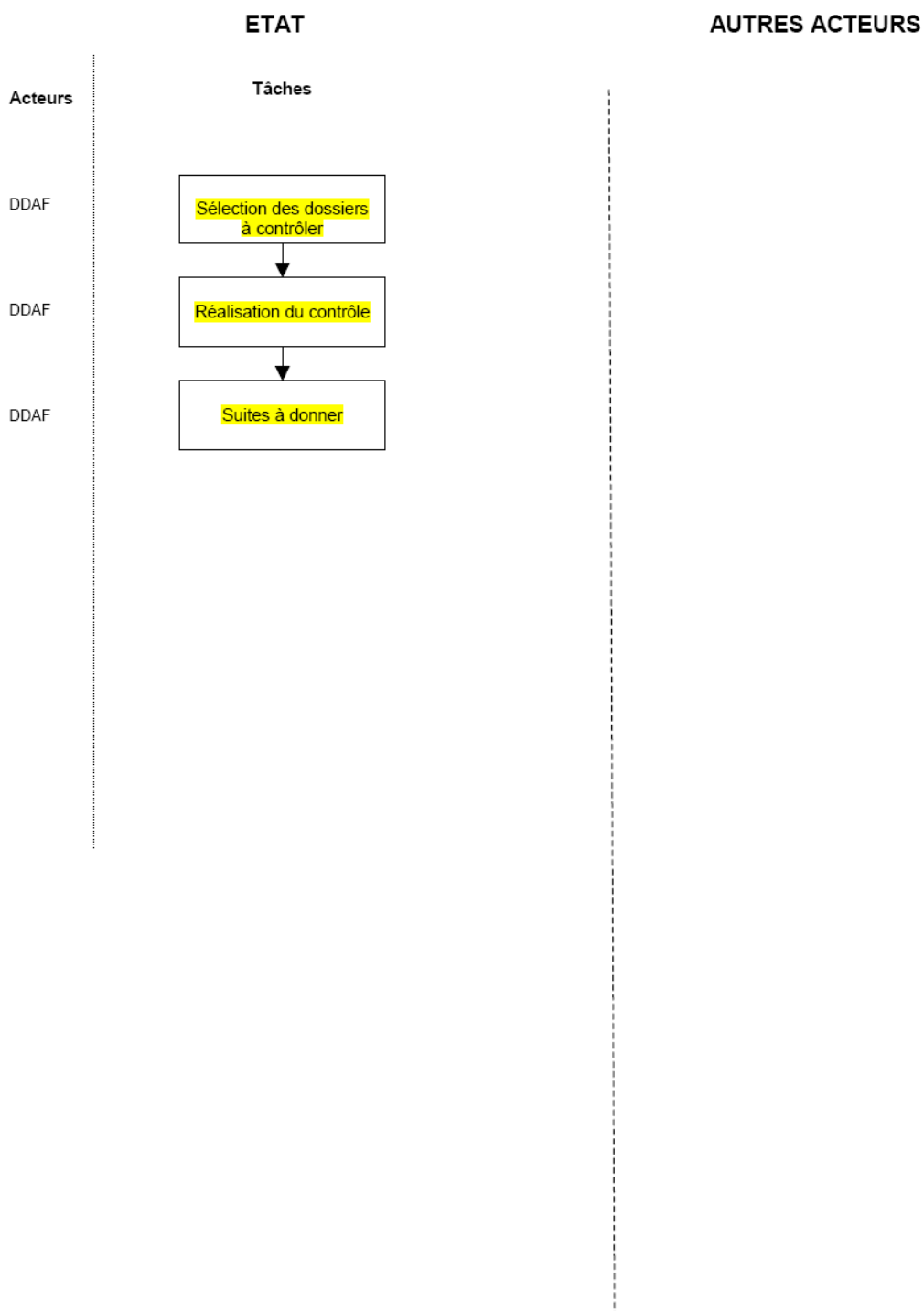
4. Contrôle des mesures contractuelles			
Contrats Natura 2000 : contrôle sur place	MEDD/DNP Natura 2000	CTR1	30.05.2006



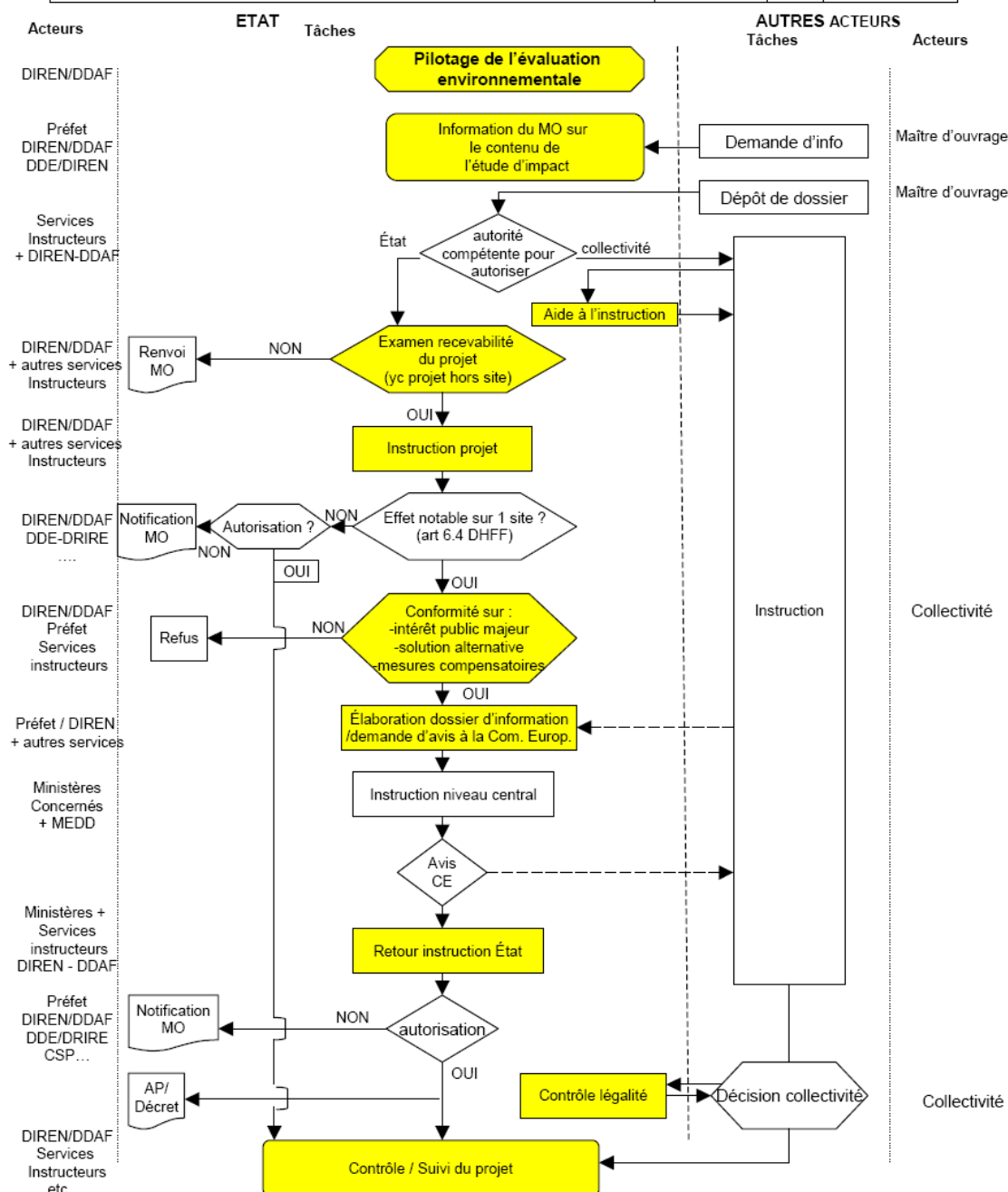
4. Contrôle des mesures contractuelles			
Contrats Natura 2000 : contrôle second rang	MEDD/DN Natura 2000	CTR1	30.05.2006



4. Contrôle des mesures contractuelles			
Charte Natura 2000 : contrôle sur place	MEDD/DNP Natura 2000	CTR1	30.05.2006

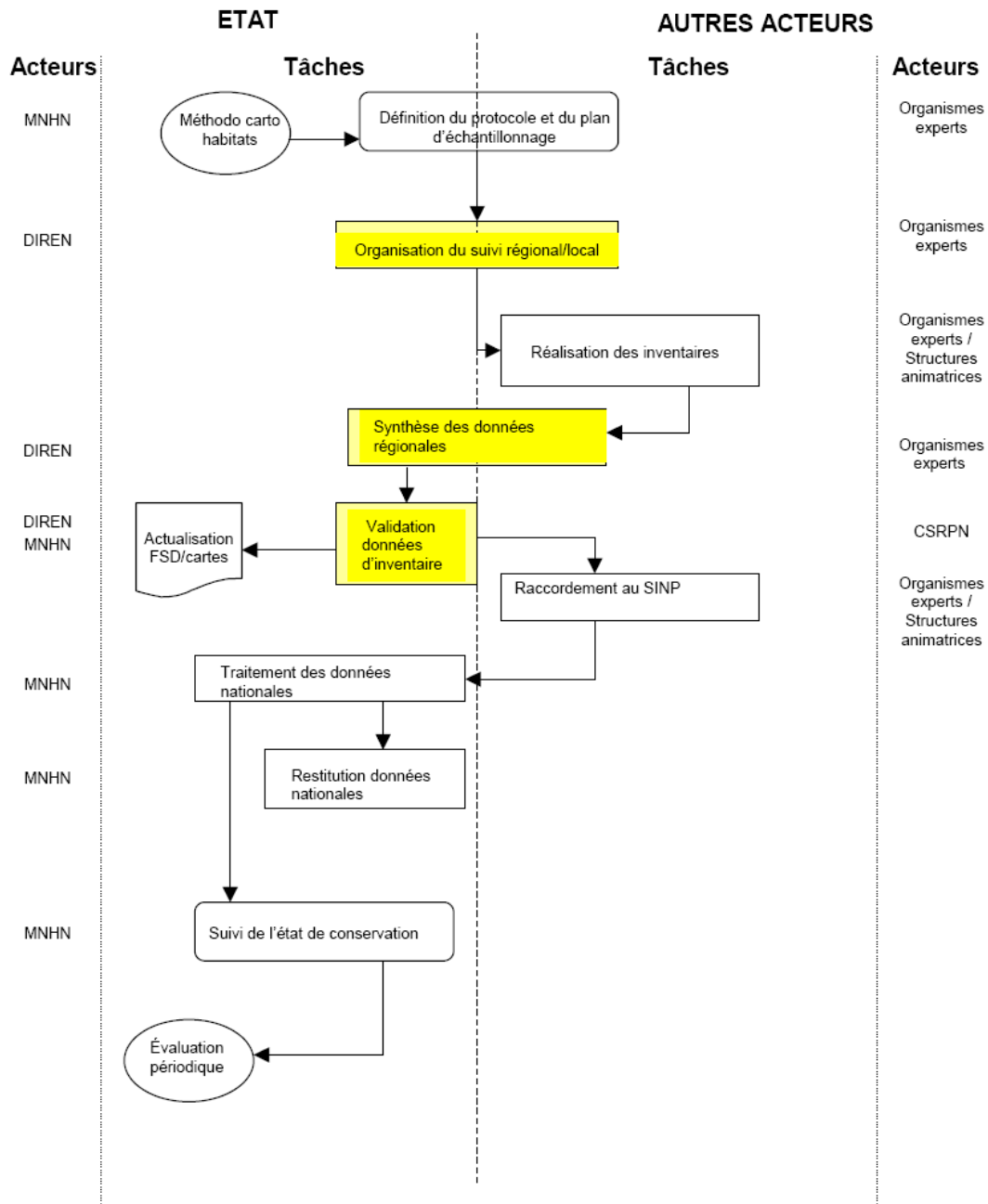


5. Évaluation des incidences			
Évaluation des incidences des projets sur un site N 2000		MEDD/DNP Natura 2000	EVin 1 30.05.2006





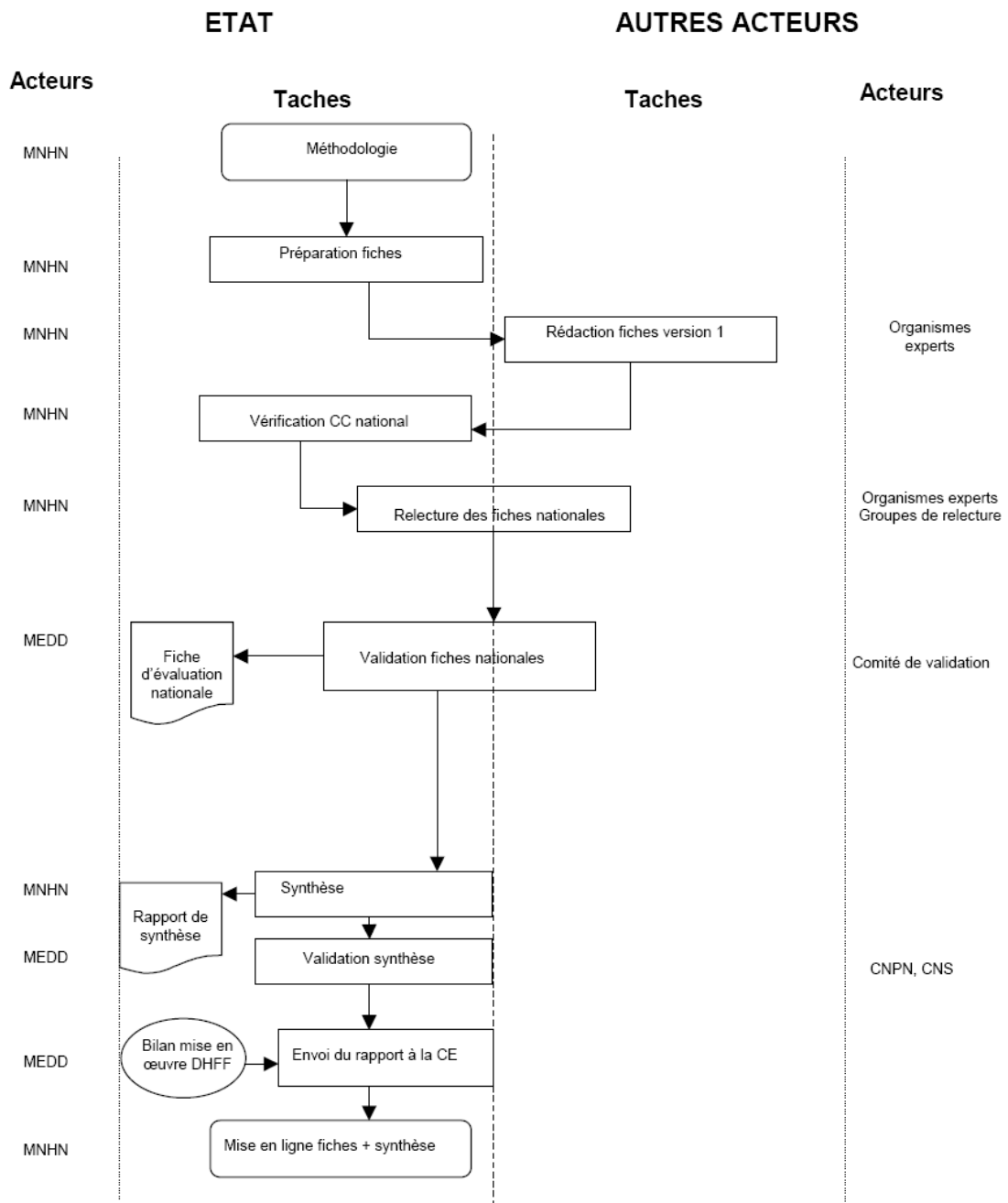
6. Évaluation périodique et surveillance continue du bon état de conservation			
Surveillance de l'état de conservation des habitats et des espèces d'intérêts communautaire	MEDD/DNP Natura 2000	EVEC 1	30.05.2006



### Évaluation de l'état de conservation : état des lieux « 2007 »

EVEC 1

30.05.2006



7. Pilotage du programme et appui			
Pilotage du programme et appui	MEDD/DNP Natura 2000	PILO 1	30.05.2006

ETAT		AUTRES ACTEURS	
Acteurs	Tâches	Tâches	Acteurs
DIREN	Coordination du projet Natura 2000 au niveau régional (animation des autres services)		
DIREN/ DDAF	Planification des actions (élaboration des DOCOB, révision...)		
DIREN/ DDAF	Programmation des besoins financiers		
DIREN/ DDAF	Ingénierie financière		
DIREN/ DDAF	Instruction des contentieux		
DIREN/ DDAF	Communication		
DDAF	Instruction mesures fiscalité		

## 5.2 Modèle de questionnaire

### Généralités

Questionnaire pour l'évaluation des moyens humains pour la mise en œuvre de Natura 2000

DIREN / DDAF:	
Date:	
Nom et coordonnées du Directeur:	
Contact:	

**Les réponses que vous devez apporter à ce questionnaire ne concernent que les missions ou activités relevant de votre unité, dans l'organisation retenue localement entre DIREN et DDAF.**

Pour compléter le questionnaire, vous pourrez vous référer aux logigrammes joints de description des processus listés ci-après qui détaillent, de manière suffisante pour les besoins de cette enquête, les tâches standards mises en œuvre dans chacun des processus, afin de distinguer celles incombant à l'Etat et celles effectuées par d'autres acteurs.

#### Liste des processus:

1. Désignation des sites
2. Définition des règles de gestion (DOCOB et charte)
3. Mise en œuvre de la gestion
  - 3.1 Animation des sites
  - 3.2 Instruction et gestion des contrats
  - 3.3 Instruction et gestion des adhésions à la charte Natura 2000
4. Contrôle des mesures contractuelles (contrats et charte)
5. Evaluation des incidences
6. Evaluation périodique et surveillance continue du bon état de conservation des sites
7. Pilotage du programme et appui

L'ingénierie financière relève du processus 7. En revanche, la gestion financière de chaque étape est intégrée dans chacun des processus.

## Etat des lieux 2004-2005

Les réponses que vous devez apporter à ce questionnaire ne concernent que les missions ou activités relevant de votre unité, dans l'organisation retenue localement entre DIREN et DDAF.

Nombre de sites transmis à la Commission Européenne au 30 avril 2006, compris en totalité ou en partie dans votre département (DDAF) ou votre région (DIREN) :	
--	--

Préciser dans le tableau ci dessous, par catégorie (A B C), le total des ETP mis en œuvre dans chacun des processus, en incluant les vacataires le cas échéant. Si vous avez eu recours à des vacataires, l'indiquer en commentaire et mentionner les ETP correspondants.

Processus	Nombre de sites, DOCOB, contrats ....	2004				Nombre de sites, DOCOB, contrats ....	2005				Aide au remplissage du questionnaire	Commentaires
		ETP					ETP					
		A	B	C	Source donnée*		A	B	C	Source donnée*		
1. Désignation des sites					Estimatif					Estimatif	Préciser le nombre d'ETP affectés dans votre unité à la désignation des sites	
2. Définition des règles de gestion (DOCOB )	Pilotage										Préciser le nombre de DOCOB en cours d'élaboration sur l'année, en distinguant les sites dont vous êtes le pilote principal (case Pilote) et ceux dont vous n'êtes pas le pilote principal (case Appui).	
	Appui				Estimatif					Estimatif	Préciser le total des ETP consacrés à l'élaboration des DOCOB, que votre unité intervienne en pilotage ou en appui dans la mise en œuvre du processus.	
3.1 Animation des sites	Pilotage										Préciser le nombre de sites dotés d'un DOCOB validé sur lesquels vous intervenez sur l'année (=animation engagée avant le 1er juillet de l'année), en distinguant les sites dont vous êtes le pilote principal (case Pilote) et ceux dont vous n'êtes pas le pilote principal (case Appui).	
	Appui				Estimatif					Estimatif	Préciser le total des ETP consacrés à l'animation des sites, que votre unité intervienne en pilotage ou en appui dans la mise en œuvre du processus.	
3.2 Instruction et gestion des contrats	Contrats zone agricole										Préciser le nombre de contrats au titre de Natura 2000 en zone agricole et hors zone agricole en cours dans l'année, ainsi que les ETP consacrés à l'instruction et la gestion de ces contrats.	
	Contrats hors zone agricole										Si vous n'avez pas la possibilité de distinguer les ETP consacrés aux contrats en zone agricole et hors zone agricole, inscrivez le nombre total des ETP dans la ligne "Contrats zone agricole", en mentionnant dans la colonne "Commentaires" qu'il s'agit d'un chiffre global.	
4. Contrôle des mesures contractuelles (contrats)											Préciser le nombre total de contrôles effectués (contrôles de second rang, contrôle sur place) dans votre unité dans l'année, ainsi que les ETP consacrés. Cela ne concerne que le travail effectué à ce titre par votre unité (ne pas comptabiliser le CNASEA...).	
5. Evaluation des incidences											Préciser le nombre de dossiers d'évaluation des incidences sur lesquels votre structure a travaillé pendant l'année, soit en pilotage soit en appui, ainsi que les ETP affectés au processus d'évaluation des incidences.	
7. Pilotage du programme et appui											Le processus Pilotage du programme et appui intègre les activités suivantes: - Coordination du programme Natura 2000 au niveau régional (uniquement DIREN) - Planification des actions - Programmation des besoins financiers - Ingénierie financière - Instruction des contentieux - Communication	
Total		0	0	0			0	0	0			

\* La colonne "Source donnée" est renseignée par défaut "estimatif". Dans le cas où vos données proviennent d'un système de comptabilité, veuillez le mentionner en modifiant l'information à l'aide du menu déroulant qui apparaît lorsque vous cliquez sur la cellule.

## Estimation des actions

Les réponses que vous devez apporter à ce questionnaire ne concernent que les missions ou activités relevant de votre unité, dans l'organisation retenue localement entre DIREN et DDAF.

Nota : L'exercice du présent tableau porte sur l'évaluation des quantités d'unité d'oeuvre (DOCOB, contrats, sites...) à effectuer année par année, sauf pour les processus 6 et 7 qui sont considérés globalement sur l'ensemble de votre service. Il est à relier au tableau suivant "Estimation des moyens humains" dans lequel seront données des estimations des moyens humains nécessaires par unité d'oeuvre. La méthode retenue comporte une forte part d'approximation. Il est apparu que les services directement en charge de la gestion des processus seront les mieux à même d'effectuer les estimations correspondantes.

Nombre de DOCOB achevés au 01/01/2006														
Nombre de contrats associés à ces DOCOB		Aide au remplissage du questionnaire											Commentaires	
Contrats zone agricole		Evaluer le nombre de contrats déjà réalisés en 2006 et ajouter ceux susceptibles d'être souscrits dans l'année, relatifs à des DOCOB achevés avant le 01/01/2006, hors contraintes de financement, en zone agricole d'une part et en zone non agricole d'autre part. Préciser en commentaires la méthode d'évaluation utilisée (surface Natura 2000, parcellaire, taux de contractualisation...).												
Contrats hors zone agricole		Compte tenu du caractère hétérogène des sites, nous sommes conscients que l'estimation du nombre de contrats sera relativement grossière.												

Processus		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Aide au remplissage du questionnaire		Commentaires	
2. Définition des règles de gestion <i>Elaboration des DOCOB</i>	Pilotage												Estimer le nombre de DOCOB élaborés (tous supposés élaborés avec une charte) et dont la date d'achèvement (= validation par le Préfet) sera comprise dans l'année, en distinguant les sites dont vous serez le pilote principal ( <b>case Pilote</b> ) et ceux dont vous ne serez pas le pilote principal ( <b>case Appui</b> ).			
	Appui												Les prévisions doivent être établies dans l'hypothèse d'une réalisation de l'ensemble des DOCOB d'ici 2010, sans tenir compte d'une insuffisance éventuelle de financement.			
	Pilotage												Estimer le nombre de DOCOB qui seront révisés et dont la date d'achèvement (= validation par le Préfet) sera comprise dans l'année, en distinguant les sites dont vous serez le pilote principal ( <b>case Pilote</b> ) et ceux dont vous ne serez pas le pilote principal ( <b>case Appui</b> ).			
	Appui															
<i>Révision des DOCOB</i>																
<i>Charte (pour site doté d'un DOCOB initialement établi sans charte)</i>													Estimer le nombre de chartes dont vous avez la responsabilité, relatives à des DOCOB préalablement élaborés sans charte et dont la date d'achèvement (= validation par le Préfet) sera comprise dans l'année (2006 ou 2007). L'hypothèse est que toutes ces chartes complémentaires sont achevées en 2006 ou en 2007.			
3.1 Animation du site	Pilotage												Estimer le nombre de sites sur lesquels vous intervenirez dans l'année, en distinguant les sites dont vous serez le pilote principal ( <b>case Pilote</b> ) et ceux dont vous ne serez pas le pilote principal ( <b>case Appui</b> ).			
	Appui												L'hypothèse est que tous les DOCOB validés l'année N font l'objet d'une animation à partir de l'année N+1.			
3.2 Instruction et gestion des contrats	<i>Contrats zone agricole</i>												Evaluer le nombre de contrats susceptibles d'être souscrits chaque année, en zone agricole d'une part, hors zone agricole d'autre part; l'hypothèse est que l'ensemble des contrats sur un site sont mis en œuvre l'année suivant l'achèvement du DOCOB (=validation par le Préfet), sans tenir compte d'une insuffisance éventuelle de financement de ces contrats.			
	<i>Contrats hors zone agricole</i>												Préciser en commentaires la méthode d'évaluation utilisée (surface Natura 2000, parcellaire, taux de contractualisation...). Vous pouvez vous rapprocher du CRPF pour voir s'il a des éléments de réponse concernant les zones en forêt privée. Compte tenu du caractère hétérogène des sites et du manque d'information, nous sommes conscients que l'estimation du nombre de contrats sera relativement grossière.			
3.3 Instruction et gestion des adhésions à la charte Natura 2000																
4. Contrôle des mesures contractuelles													Voir questions ouvertes ci-dessous			
5. Evaluation des incidences																
6. Evaluation périodique et surveillance continue du bon état de conservation des sites													Pour mémoire, ce processus est considéré comme une action unique pour l'ensemble du service (voir tableau "Estimation par processus" pour l'évaluation des ETP)			
7. Pilotage du programme et appui													Pour mémoire, ce processus est considéré comme une action unique pour l'ensemble du service (voir tableau "Estimation par processus" pour l'évaluation des ETP)			

3.3 Instruction et gestion des adhésions à la charte Natura 2000

Avez vous une évaluation en termes d'adhésion à la charte Natura 2000 ? Si oui, pouvez vous estimer le nombre d'adhésions à une charte chaque année et/ou le nombre moyen par DOCOB ? Vous pouvez vous rapprocher du CRPF pour savoir s'ils ont des éléments de réponse sur la forêt privée. Préciser le mode de calcul employé le cas échéant. Ne répondez pas à cette question si vous ne pensez pas être en mesure de faire une telle estimation.

4. Contrôle des mesures contractuelles

Evaluer le nombre de contrôles (contrats et charte) qui seront nécessaires chaque année. Préciser en particulier le taux de contrôle qui vous paraît adapté, pour les contrats et pour les chartes. Ne répondez pas à cette question si vous ne pensez pas être en mesure de faire une telle estimation.

5. Evaluation des incidences

Avez vous une expérience en matière d'évaluation des incidences ? Pouvez vous estimer le nombre de dossiers d'évaluation des incidences que vous aurez à traiter sur la période 2006-2016 ? Précisez le mode de calcul employé le cas échéant. Ne répondez pas à cette question si vous ne pensez pas être en mesure de faire une telle estimation.

## Estimation des moyens humains

Les réponses que vous devez apporter à ce questionnaire ne concernent que les missions ou activités relevant de votre unité, dans l'organisation retenue localement entre DIREN et DDAF. Les estimations doivent être effectuées en tenant compte de la représentativité de l'ensemble des sites Natura 2000 de votre unité.

Durée nécessaire à l'élaboration d'un DOCOB (en mois)		Aide au remplissage	Commentaires
		De la première réunion du Comité de pilotage à la validation par le Préfet.	
Moyenne			
Minimum			
Maximum			

Nota: Cette donnée, jointe à l'estimation en mois.homme ci-dessous est nécessaire à la planification de l'échéancier de réalisation des DOCOB.

Compte tenu de votre expérience et en vous appuyant sur la formalisation de ces processus, pouvez vous estimer, pour les processus existants et à venir, le nombre de mois.homme (processus 2) ou le nombre d'ETP (processus 3 à 7), y compris vacataires, nécessaires à la mise en œuvre des actions du tableau ci-après. Ces estimations doivent intégrer les synergies entre actions. Il est rappelé que cette estimation ne doit porter que sur les actions relevant des services de l'Etat au sens strict, hors opérateurs. Expliciter en commentaires les critères qui amènent aux valeurs minimales et maximales (surface du site, nombre d'habitats d'intérêt communautaire...).

Processus	Nombre de mois.homme			Aide au remplissage	Commentaires
	A	B	C		

### 2. Définition des règles de gestion

Elaboration d'un DOCOB <i>Si vous êtes le pilote</i>	Moyenne					
	Minimum					
	Maximum					
<i>Si vous êtes en appui</i>	Moyenne					
	Minimum					
	Maximum					

Elaboration d'une charte (pour site doté d'un DOCOB élaboré initialement sans charte)	Moyenne					
	Minimum					
	Maximum					

Révision d'un DOCOB <i>Si vous êtes le pilote</i>	Moyenne					
	Minimum					
	Maximum					
<i>Si vous êtes en appui</i>	Moyenne					
	Minimum					
	Maximum					



Processus	Nombre d'ETP			Aide au remplissage	Commentaires
	A	B	C		
<b>3. Mise en œuvre de la gestion</b>					
<b>3.1 Animation d'un site</b> <i>Si vous êtes le pilote</i>	Moyenne				
	Minimum				
	Maximum				
<i>Si vous êtes en appui</i>	Moyenne				
	Minimum				
	Maximum				
<b>3.2 Instruction et gestion annuelle d'un contrat agricole</b>	Moyenne				
	Minimum			Préciser les ETP nécessaires pour l'instruction et la gestion d'un contrat agricole.	
	Maximum				
<b>3.2 Instruction et gestion annuelle d'un contrat non agricole</b>	Moyenne				
	Minimum			Préciser les ETP nécessaires pour l'instruction et la gestion d'un contrat non agricole.	
	Maximum				
<b>3.3 Instruction et gestion des adhésions à la charte Natura 2000 du site*</b> <i>Evaluation moyenne</i>					
<b>4. Contrôle des mesures mises en œuvre*</b>					
<i>Evaluation moyenne (pour l'ensemble du service)</i>				Préciser également en commentaires le nombre de contrôles auxquels se réfèrent les ETP inscrits.	
<b>5. Evaluation des incidences*</b>					
Pilotage de l'évaluation environnementale (pour l'ensemble du service) <i>Evaluation moyenne</i>					
Réalisation de l'évaluation des incidences d'un projet sur un site <i>Moyenne</i>					
	Minimum				
	Maximum				
<b>6. Evaluation périodique et surveillance continue du bon état de conservation des sites*</b>					
<i>Evaluation moyenne (pour l'ensemble du service)</i>					
<b>7. Pilotage du programme et appui**</b>					
<i>Evaluation pour l'ensemble du service</i>				Dans le cas où vous pensez que les ETP varient de manière significative avec les années, indiquer en commentaires de quelle manière. Le processus Pilotage du programme et appui intègre les activités suivantes: - Coordination du programme Natura 2000 au niveau régional (uniquement DIREN) - Planification des actions - Programmation des besoins financiers - Ingénierie financière - Instruction des contentieux - Communication - Instruction mesures fiscales Ne prendre en compte que celles mises en œuvre par votre service.	

\* Ne répondez à ces questions que si vous avez des éléments d'appréciation.

## 5.3 Outil de simulation

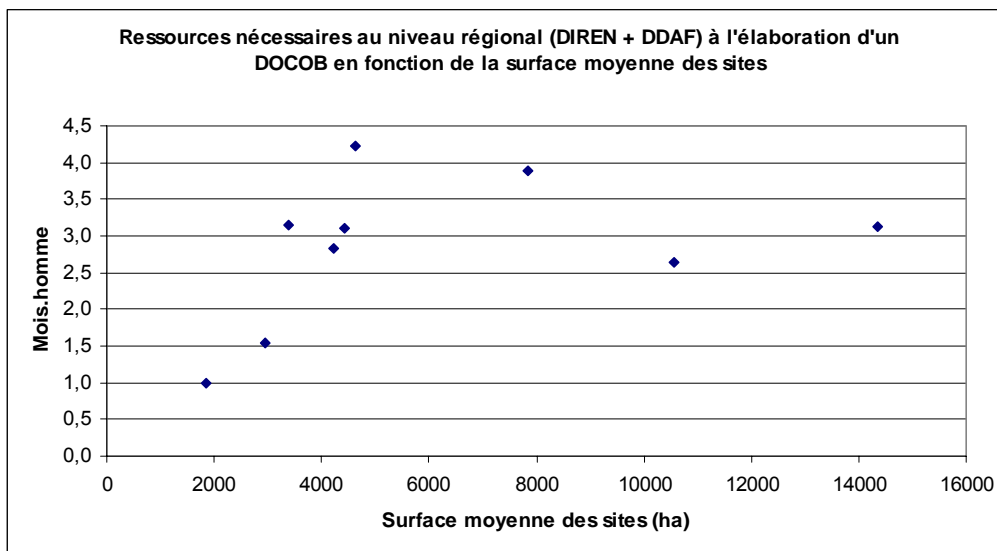
Estimation des ressources nécessaires à la mise en œuvre de Natura 2000 - Outil de simulation

Date : 03/10/2006

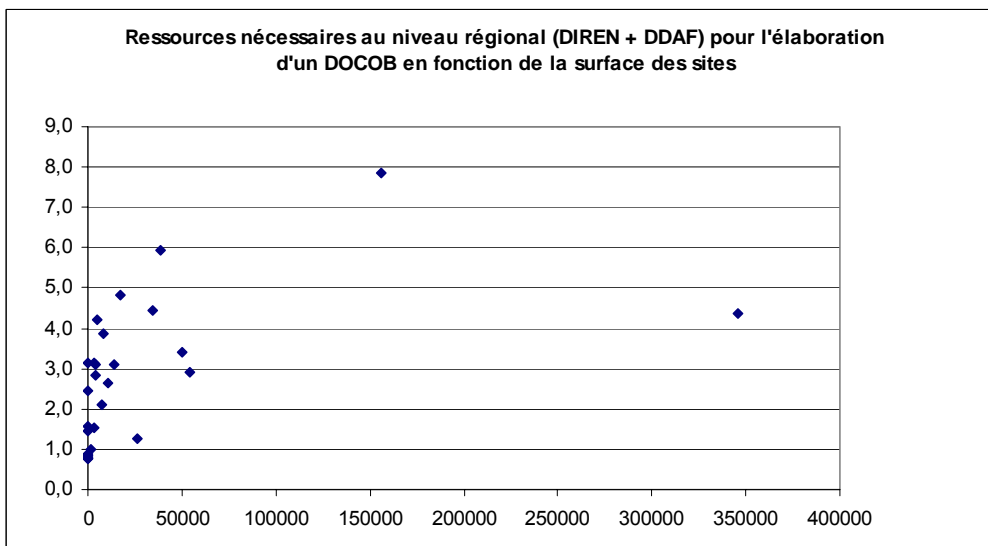
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016			
Nb DOCOB validés														
Nb DOCOB validés cumulé														
Elaboration des DOCOB														
Renouvellement des DOCOB														
Elaboration des chartes														
Animation des sites														
Contrats agricoles														
Contrats non agricoles														
Adhésions charte														
Contrôle														
Evaluation des incidences														
Surveillance														
Pilotage du programme et appui														
TOTAL														
Total ETP par processus														
Poids des processus en %														
Paramètres														
Nb DOCOB validés en 2000 ou avant														
Nb DOCOB validés en 2001														
Nb DOCOB validés en 2002														
Nb DOCOB validés en 2003														
Nb DOCOB validés en 2004														
Nb DOCOB validés en 2005														
Nb sites désignés														
Nb DOCOB restant à élaborer														
Ressources / DOCOB (mois homme)														
Durée (mois)														
Paramètre ventilation ressources														
Ressources / DOCOB (mois homme)														
Durée (mois)														
Paramètre ventilation ressources														
Durée vie DOCOB (années)														
Ressources / charte (mois homme)														
Ressources / site (ETP)														
Ecart validation DOCOB / animation site														
Ressources / contrat (ETP)														
Taux contractualisation (nb contrat / ha SAU N2000)														
Taux de financement														
SAU N2000 France														
Nombre de contrats agricoles														
Ressources / contrat (ETP)														
Taux contractualisation (nb contrat / site)														
Taux de financement														
Nombre de contrats non agricoles														
Ressources / adhésion (ETP)														
Nb de propriétaires														
Taux d'adhésion														
Ressources / contrôle (ETP)														
Taux de contrôles sur place														
Taux de contrôles de second rang														
Taux de contrôle des adhésions charte														
Ressources au niveau national en régime de croisière (ETP)														
Ressources / DIREN (ETP)														
Ressources au niveau national (ETP)														

## 5.4 Résultats de l'analyse des règles d'extrapolation

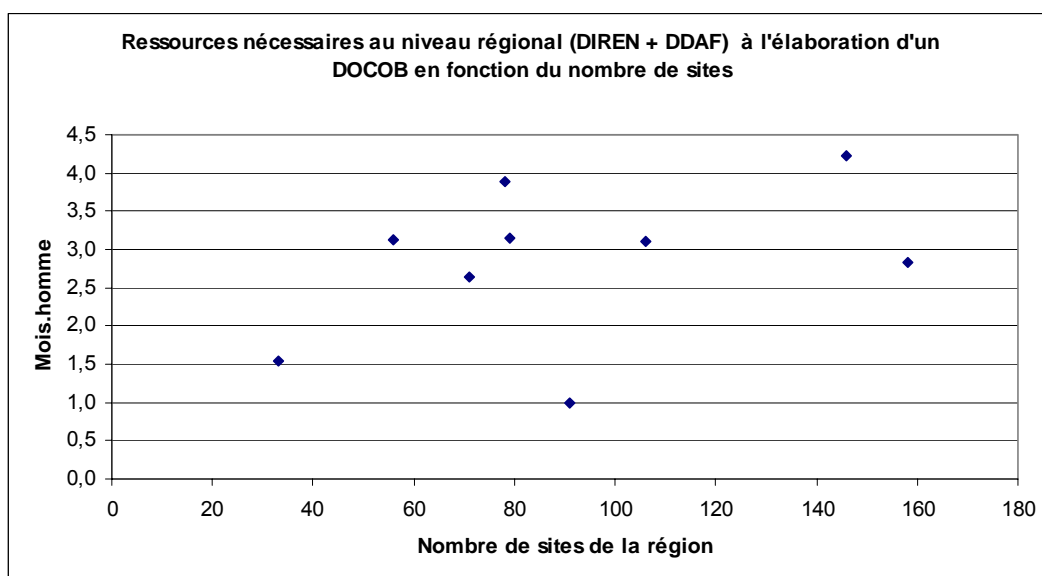
Ressources nécessaires à l'élaboration d'un DOCOB en fonction de la surface moyenne d'un site :



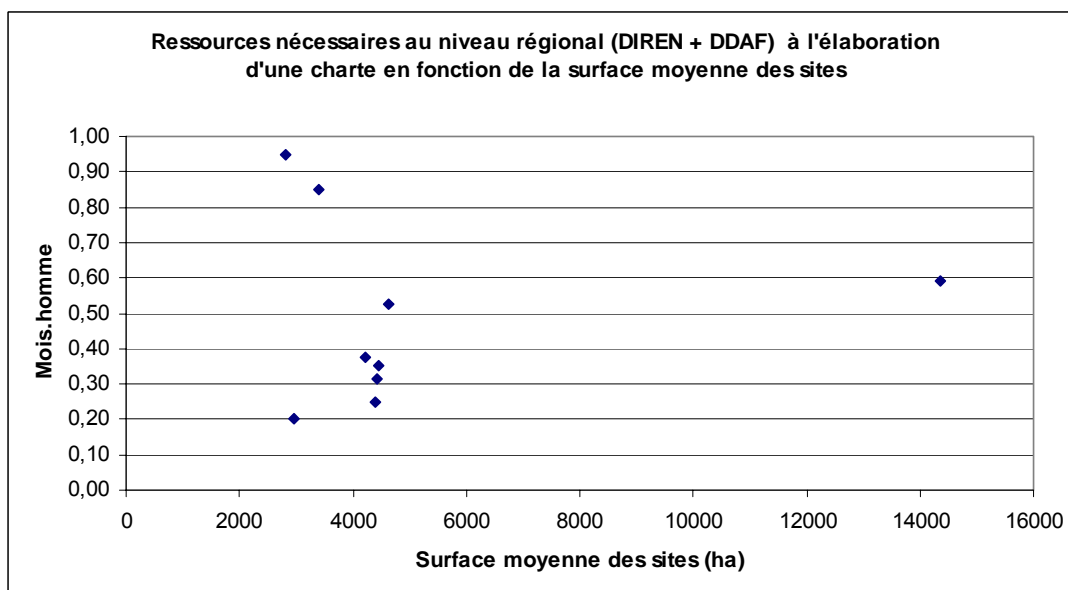
Ressources nécessaires à l'élaboration d'un DOCOB en fonction de la taille d'un site (graphe intégrant les valeurs minimales, moyennes et maximales de surface des sites et de ressources en mois-homme) :



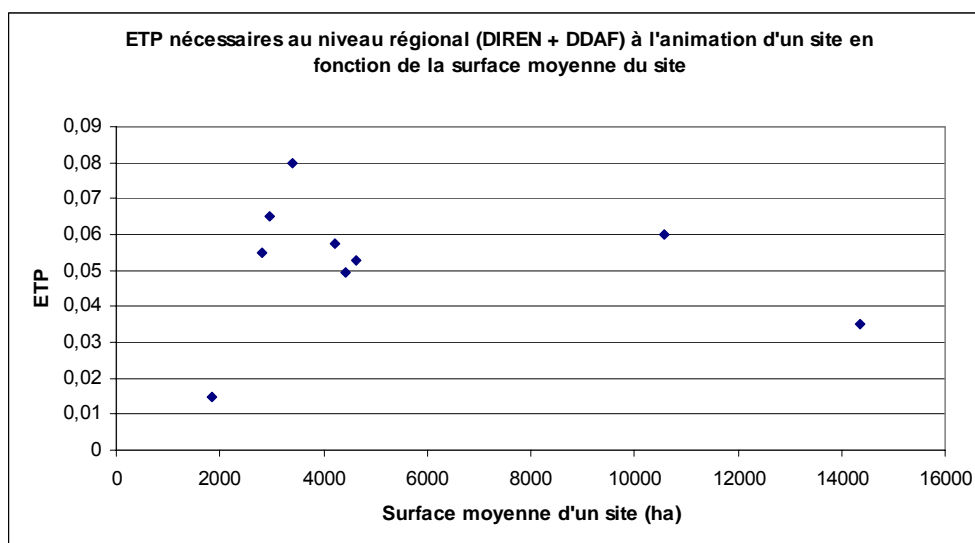
**Ressources nécessaires à l'élaboration d'un DOCOB en fonction du nombre de sites :**



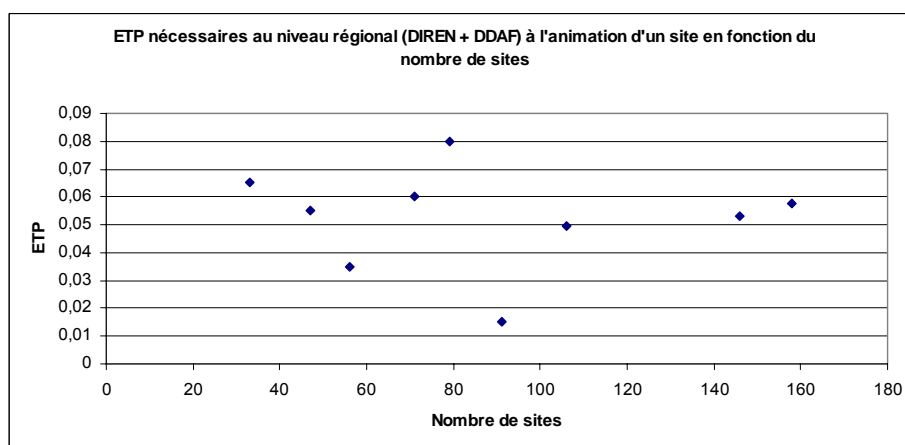
**Ressources nécessaires à l'élaboration d'une charte en fonction de la surface moyenne des sites :**



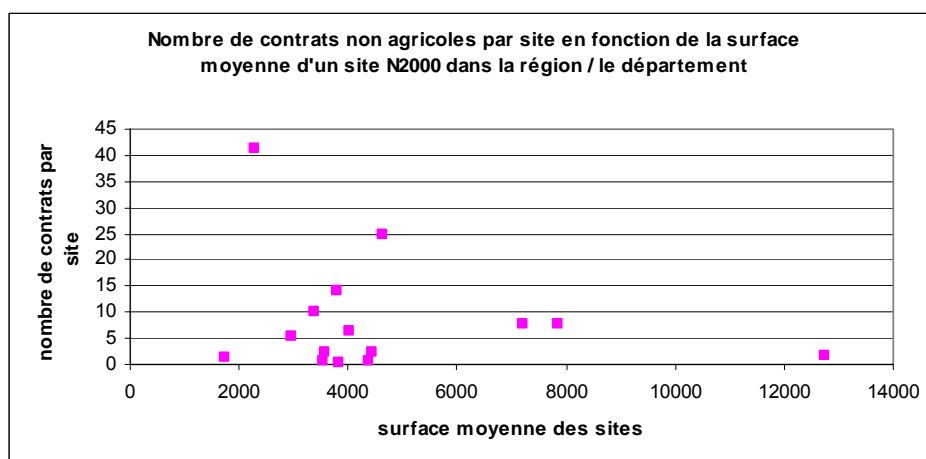
### Ressources nécessaires à animation d'un site en fonction de la surface moyenne des sites :



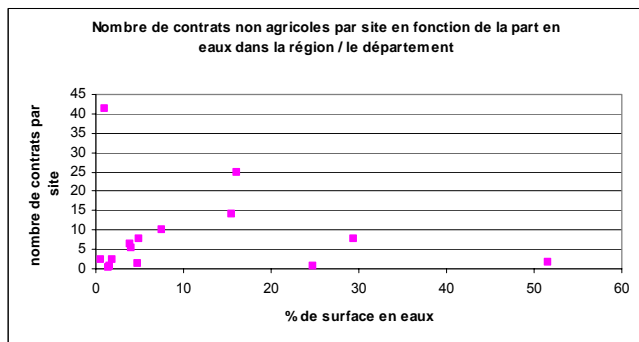
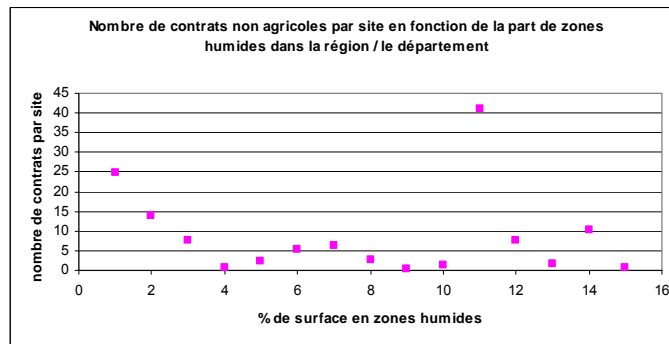
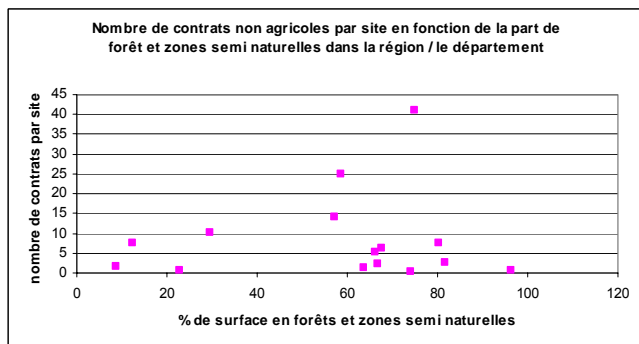
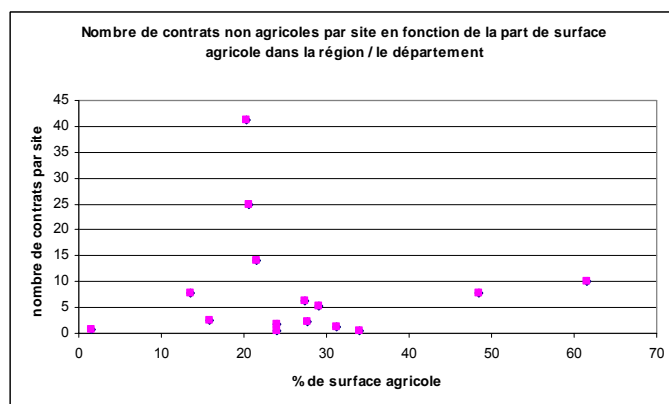
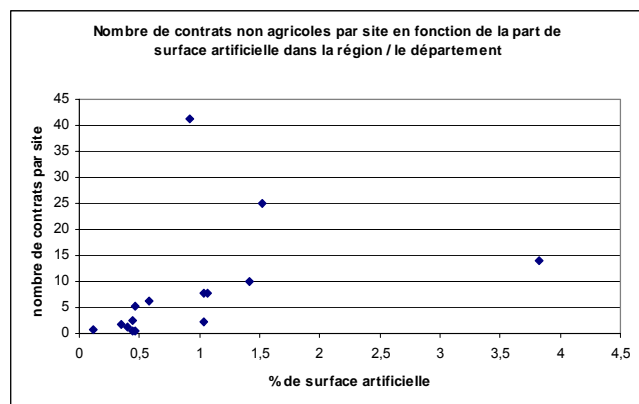
### Ressources nécessaires à l'animation d'un site en fonction du nombre de sites :



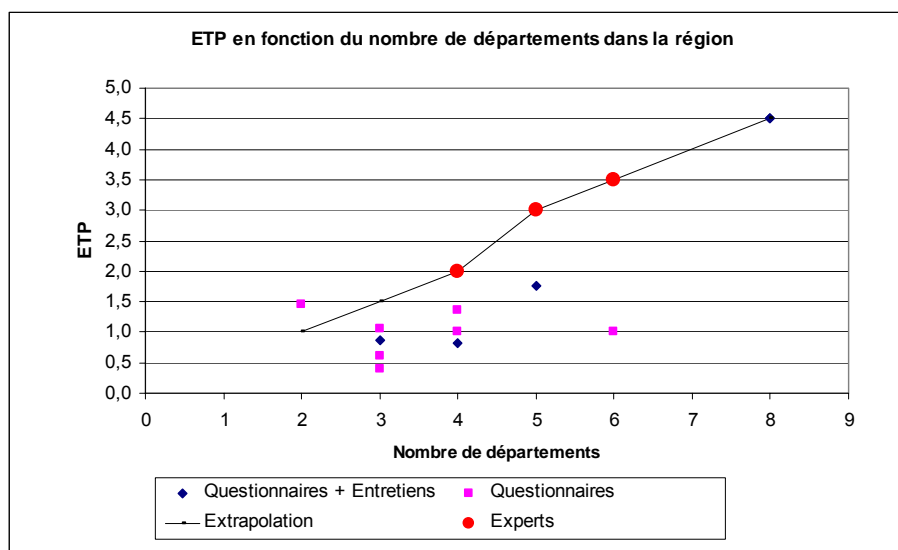
### Nombre de contrats non agricoles par site en fonction de la surface moyenne des sites :



## Nombre de contrats non agricoles par site en fonction de la part des différents milieux dans la surface totale du département / de la région :



**Ressources nécessaires au pilotage du programme et appui en fonction du nombre de départements de la région :**





*Liberté • Égalité • Fraternité*

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**Ministère de l'écologie et du développement durable**

**Etude approfondie des effectifs  
pour la mise en œuvre de Natura 2000**

**Présentation des résultats**



# Sommaire

---

1. Introduction
2. Bilan par processus
3. Estimation de référence
4. Synthèse des études de sensibilité
5. Scénarios

# 1. Introduction

---

- Une étude sur les moyens mis en œuvre de Natura 2000 dans les services déconcentrés a été réalisée en 2003. Elle a permis l'évaluation de manière macroscopique des besoins en ETP fondée notamment sur des entretiens au niveau de plusieurs régions. Une projection des effectifs a été effectuée jusqu'en 2013.
- Dans le cadre de la mission d'audit de modernisation réalisée en Janvier 2006 sur Natura 2000, l'ensemble des processus de mise en œuvre de Natura 2000 ont été identifiés et les risques relatifs à chaque processus ont été évalués. Cet audit recommande d'actualiser les effectifs nécessaires à sa mise en œuvre en tenant compte de l'évolution de l'organisation et des impératifs réglementaires
- L'objectif de la présente étude est d'évaluer les ressources (ETP) sur les dix années à venir pour la mise en œuvre de l'ensemble des processus tels que définis dans le rapport de la mission d'audit.
- Le présent document présente les résultats de l'étude. La méthodologie est décrite dans le rapport intitulé « Note méthodologique ».
- Les résultats intermédiaires ont été revus lors des différents comités de projet et de pilotage. Le présent document récapitule uniquement les résultats finaux.
- Les conclusions des estimations présentées dans ce document figurent dans le rapport des deux inspections IGE et CGAAER.

# Sommaire

---

1. Introduction
2. Bilan par processus
3. Estimation de référence
4. Synthèse des études de sensibilité
5. Scénarios

## 2. Bilan par processus

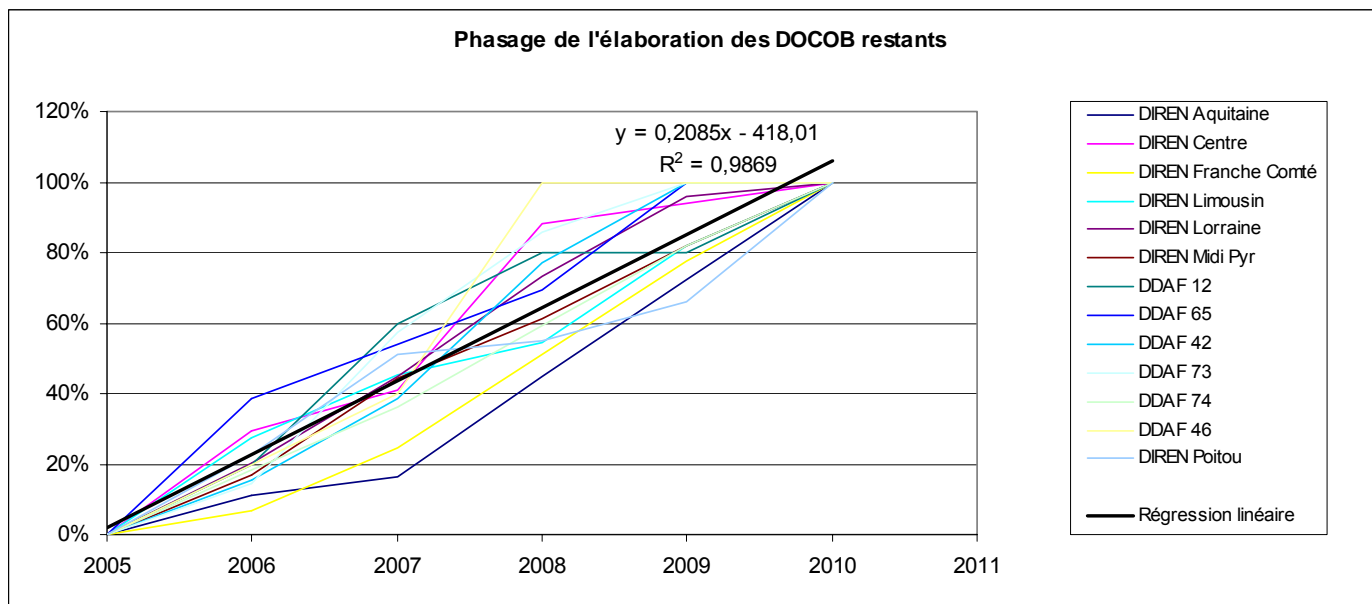
### *Elaboration des DOCOB : phasage entre 2006 et 2010*

#### Hypothèses de calcul :

- Tous les DOCOB validés en 2010 au plus tard

Scénario de lissage des ressources : tous les DOCOB validés en 2012

#### Règles d'extrapolation :



Variation linéaire du phasage des DOCOB restants

## 2. Bilan par processus

### *Elaboration des DOCOB : Durée d'un DOCOB*

- La durée moyenne d'élaboration d'un DOCOB correspond à la moyenne des durées de DOCOB reportées par chacune des DIREN et des DDAF.

<b>Moyenne</b>	<b>24,3 mois</b>
Minimum	5 mois
Maximum	36 mois
Ecart type (%)	28%
<b>Dire d'experts</b>	<b>24,8 mois</b>

- Hypothèse de calcul :
  - Un DOCOB élaboré par site
  - Validation : sur les entités revues en entretien, le ratio DOCOB / site est de 0,97

**Extrapolation à partir de la valeur moyenne des questionnaires**

## 2. Bilan par processus

### *Elaboration des DOCOB : Ressources humaines*

Données et hypothèses de calcul :

- La moyenne des **ressources en mois homme nécessaires à l'élaboration d'un DOCOB** a été établie au niveau régional. Elle intègre les ressources nécessaires à l'élaboration d'un DOCOB au sein de la DIREN et de la DDAF concernées comme suit :

Moyenne régionale = Ressources DIREN + Moyenne des ressources DDAF

<b>Moyenne</b>	<b>2,8 mois homme</b>
Minimum	1 mois homme
Maximum	4,2 mois homme
Ecart type (%)	36%
<b>Dire d'experts</b>	
<i>Bourgogne</i>	<i>2,8 à 3 mois homme</i>
<i>Pays de la Loire</i>	<i>3 mois homme</i>
<i>PACA</i>	<i>4,2 à 5,1 mois homme</i>

- Estimation des experts :**
  - Estimation légèrement revue à la baisse car tenant compte des DOCOB à venir et non uniquement de ceux déjà réalisés
  - PACA présente une estimation plus élevée car :
    - Sites de très grande surface en DDAF 13
    - Outils méthodologiques spécifiques à l'intention des DDAF établis par la DIREN
  - Nécessité de consacrer du temps à ce processus afin d'éviter des difficultés par la suite (à l'instruction des contrats, non agricoles notamment, ou en termes de gestion des contentieux).

**Extrapolation à partir de la valeur de 3 mois homme par DOCOB**

## 2. Bilan par processus

### *Renouvellement des DOCOB : phasage et durée d'un renouvellement*

---

#### Phasage du renouvellement des DOCOB :

- Hypothèse de calcul :
  - Renouvellement d'un DOCOB tous les 6 ans, soit renouvellement d' 1/6 des DOCOB chaque année en régime de croisière (post 2010)

Etude de sensibilité sur une durée de vie de 10 ans pour un DOCOB

#### Durée nécessaire au renouvellement d'un DOCOB :

- Hypothèse de calcul :
  - Le renouvellement d'un DOCOB nécessite une durée d'un an

Etude de sensibilité sur une durée de renouvellement d'un DOCOB de 2 ans

## 2. Bilan par processus

### *Renouvellement des DOCOB : Ressources humaines*

#### Données et hypothèses de calcul :

- La moyenne des **ressources en mois homme nécessaires au renouvellement d'un DOCOB** a été établie au niveau régional. Elle intègre les ressources nécessaires à l'élaboration d'un DOCOB au sein de la DIREN et de la DDAF concernées comme suit :

Moyenne régionale = Ressources DIREN + Moyenne des ressources DDAF

<b>Moyenne</b>	<b>1,4 mois homme</b>
Minimum	0,6 mois homme
Maximum	2,4 mois homme
Ecart type (%)	49%
<b>Dire d'experts</b>	
<i>Bourgogne</i>	<i>1 mois homme</i>
<i>PACA</i>	<i>2,1 à 2,6 mois homme</i>

- Estimation des experts :**
  - Estimations revue à la baisse pour la région PACA
  - PACA applique une hypothèse de 50% du temps consacré à l'élaboration d'un DOCOB, similaire au retour des questionnaires
  - Variation entre les estimations des experts liées à l'absence de retour d'expérience sur ce processus

**Application de l'hypothèse de 50% du temps nécessaire à l'élaboration d'un DOCOB**  
**Extrapolation à partir de la valeur de 1,5 mois homme par DOCOB**



## 2. Bilan par processus

### *Elaboration des chartes*

#### Phasage

- Tous les DOCOB validés avant la fin 2006 feront l'objet d'une charte en 2007.

#### Ressources humaines

- La moyenne des ressources en mois homme nécessaires à l'élaboration d'une charte a été établie au niveau régional. Elle intègre les ressources nécessaires à l'élaboration d'une charte au sein de la DIREN et de la DDAF concernées comme suit :

Moyenne régionale = Ressources DIREN + Moyenne des ressources DDAF

<b>Moyenne</b>	<b>0,5 mois homme</b>
Minimum	0,2 mois homme
Maximum	1 mois homme
Ecart type (%)	51%
<b>Dire d'experts</b>	
<i>Bourgogne</i>	<b>0,5 mois homme</b>
<i>Pays de la Loire</i>	<b>Valeur questionnaire sous évaluée</b>

- Ecart entre les estimations des experts liées à des appréciations variables de l'objectif d'une charte
- Pour la DNP, la charte constitue un outil dont l'élaboration est simple.

**Extrapolation à partir de la valeur moyenne des questionnaires**

## 2. Bilan par processus

### *Animation des sites : Ressources humaines*

#### Données et hypothèses de calcul :

- La moyenne des **ETP nécessaires à l'animation d'un site** a été établie au niveau régional. Elle intègre les ressources nécessaires à l'élaboration d'un DOCOB au sein de la DIREN et de la DDAF concernées comme suit :

Moyenne régionale = Ressources DIREN + Moyenne des ressources DDAF

Moyenne	0,056 ETP / site
Minimum	0,015 ETP / site
Maximum	0,08 ETP / site
Ecart type (%)	36%
Dire d'experts	0,09 ETP / site

- Estimation des experts :**
  - Estimation détaillée du nombre de jour consacré à chaque tâche
  - L'animation est pour les experts un élément clé sur lequel repose la crédibilité du processus de contractualisation
  - Impact de la loi DTR : nécessite un effort important d'accompagnement des collectivités locales animatrices
- La valeur de l'estimation des experts associée à certaines tâches semble surévaluée au comité de projet, au regard des entretiens complémentaires qui ont été menés**

Extrapolation à partir de la valeur de 0,056 ETP / site  
Intégration de l'estimation des experts dans un scénario d'application de la loi DTR

## 2. Bilan par processus

### *Contrats agricoles*

---

#### Phasage des contrats agricoles :

- Hypothèse de calcul :
  - Tous les contrats sont signés dans l'année N+2 pour un DOCOB validé l'année N
  - Tous les contrats signés sont renouvelés au bout de 5 ans

**Etablissement d'un scénario de financement des contrats**

#### Taux de contractualisation :

- Estimation d'un taux de contractualisation en nombre de contrats à l'hectare de SAU en zone Natura 2000 :
  - Calcul de la SAU en zone N2000 sur la base des codes Corinne Land Cover associés à chaque site
  - Moyenne : 0,0018 contrats / ha de SAU en zone N2000
  - Grande variabilité du taux moyen calculé (132% d'écart type)

**Extrapolation à partir de la valeur de 0,0018 contrats / ha de SAU en zone N2000, soit un total de 45 450 contrats CAD Natura 2000**

## 2. Bilan par processus

### *Contrats agricoles : Ressources humaines*

#### Données et hypothèses de calcul :

- La moyenne des ressources en **ETP nécessaires à l'instruction et à la gestion d'un contrat** correspond à la moyenne des ETP par contrat indiqués par chacune des DDAF.

<b>Moyenne</b>	<b>0,01 ETP / contrat</b>
Minimum	0,001 ETP / contrat
Maximum	0,022 ETP / contrat
Ecart type (%)	78%
<b>Dire d'experts</b>	<b>0,004 ETP / contrat</b>
<b>Enquête mission MAP 2005</b>	<b>0,0036 ETP / contrat</b>

Extrapolation à partir de la valeur moyenne de l'enquête mission MAP  
Etude de sensibilité sur la base des estimations des experts

## 2. Bilan par processus

### *Contrats non agricoles*

#### Phasage des contrats non agricoles :

- Hypothèse de calcul :
  - Tous les contrats sont signés dans l'année N+2 pour un DOCOB validé l'année N
  - Tous les contrats signés sont renouvelés au bout de 5 ans

#### Etablissement d'un scénario de financement des contrats

#### Taux de contractualisation :

<b>Moyenne</b>	<b>8 contrats / site</b>
Minimum	0,4 contrat / site
Maximum	41 contrats / site
Ecart type (%)	132%
<b>Dire d'experts</b>	
<i>Bourgogne</i>	<b>10 contrats / site (hypothèse réaliste)</b>
<i>Pays de la Loire</i>	<b>5 à 10 contrats / site</b>

- Estimation des experts :**
  - Pas d'estimation lors des précédents comités d'experts
  - Estimation en cohérence avec le retour des questionnaires

**Extrapolation à partir de la moyenne des questionnaires**  
**Etude de sensibilité sur le taux de contractualisation (0,4 à 15 contrats / site)**

## 2. Bilan par processus

### *Contrats non agricoles : Ressources humaines*

#### Données et hypothèses de calcul :

- La moyenne des ressources en **ETP nécessaires à l'instruction et à la gestion d'un contrat** correspond à la moyenne des ETP par contrat indiqués par chacune des DIREN et des DDAF.

<b>Moyenne</b>	<b>0,029 ETP / contrat</b>
Minimum	0,003 ETP / contrat
Maximum	0,1 ETP / contrat
Ecart type (%)	98%
<b>Dire d'experts</b>	
<i>Bourgogne</i>	<b>0,005 ETP / contrat</b>
<i>PACA</i>	<b>0,01 ETP / contrat</b>

- L'estimation issue des questionnaires intègre probablement uniquement l'instruction initiale du contrat.
- Estimation des experts :**
  - Instruction initiale un peu plus chronophage que les contrats agricoles : 2 jours / contrat, soit 0,01 ETP la première année.
  - Même temps nécessaire pour la gestion annuelle que pour les contrats agricoles, soit 0,0036 ETP / contrat les 4 années suivantes.

**Extrapolation à partir de la valeur de 0,0049 ETP / contrat chaque année**  
**Etude de sensibilité sur la base de la valeur de PACA**

## 2. Bilan par processus

### *Adhésions charte*

---

**La mise en œuvre du processus nécessite un investissement initial en vue de la délimitation cadastrale des sites :**

- Réalisation d'orthophotoplans en cours
- Travail de délimitation cadastrale et de saisie des parcelles de chaque site qui peut être externalisé, estimé à 5 jours par site soit 42 ETP en 2007.

**Nombre d'adhésions charte :**

- Réalisation d'une estimation du nombre de propriétaires à l'hectare de surface non urbaine par la DNF

**Estimation nationale du nombre de propriétaires soumis à la TFNB en zone Natura 2000 (source DGI) : 3 110 277 propriétaires.  
Application d'un taux d'adhésion aux chartes de 20% des propriétaires**

**Phasage des adhésions charte :**

- Renouvellement de l'ensemble des adhésions au bout de 5 ans

## 2. Bilan par processus

### *Adhésions charte*

#### Ressources humaines :

- La moyenne des ressources en **ETP** nécessaires à l'instruction et à la gestion des adhésions à une charte correspond à la moyenne des ETP par charte indiquée par chacune des DIREN et des DDAF.

Moyenne	0,008 ETP / adhésion
Minimum	0,001 ETP / adhésion
Maximum	0,018 ETP / adhésion
Ecart type (%)	90%
Dire d'experts	
<i>Bourgogne</i>	0,001 ETP / adhésion
<i>PACA</i>	0,004 ETP / adhésion

- Dans le cas d'un investissement suffisant en termes de délimitation cadastrale, le temps nécessaire à l'instruction d'une adhésion est estimé à 1 heure, y compris lorsqu'il s'agit du renouvellement d'une adhésion.

Extrapolation à partir de la valeur de 0,0006 ETP / adhésion  
Etude de sensibilité sur le taux d'adhésion  
Intégration de externalisation du travail de délimitation cadastrale dans un scénario



## 2. Bilan par processus

### Contrôles

#### Taux de contrôle :

- Hypothèses de calcul :
  - Taux de contrôle réglementaire de 5% pour les contrôles sur place.
  - Taux de contrôle de 2% pour les contrôles de second rang et des adhésions aux chartes. Le taux de contrôle des adhésions aux chartes est à moduler en fonction du nombre total d'adhésions.

#### Ressources humaines :

- La moyenne des ressources en **ETP nécessaires à la réalisation d'un contrôle** correspond à la moyenne des ETP par contrôle indiqués par chacune des DDAF.

<b>Moyenne</b>	<b>0,0035 ETP / contrôle</b>
Minimum	0,001 ETP / contrôle
Maximum	0,0067
<i>Ecart type (%)</i>	64%
<b>Dire d'experts</b>	<b>0,0025 ETP / contrôle</b>

Extrapolation sur la base de la valeur moyenne

## 2. Bilan par processus

### *Evaluation des incidences*

Estimation du comité d'experts :

Bourgogne	0,25 ETP DIREN 0,25 ETP / DDAF
Pays de la Loire	0,5 à 1 ETP DIREN
PACA	1 ETP DIREN 0,25 ETP DDAF 13 0,1 ETP / DDAF autre

- **Processus en pleine évolution**
- Estimation des experts :
  - Intervention des DIREN uniquement en appui sur les PLU
  - Possibilité de réalisation d'évaluation des incidences pour le régime déclaratif de la loi sur l'eau (+ 0,25 ETP / entité DIREN ou DDAF)
- PACA est la région qui dispose du retour d'expérience le plus significatif sur le sujet : 1 ETP / DIREN
- Du fait des possibles évolutions du régime déclaratif de la loi sur l'eau, le comité de projet propose de retenir les estimations d'experts majorantes.

Estimation nationale en régime de croisière (2010) sur la base du calcul suivant :

**1 ETP / DIREN + 0,5 ETP / DDAF**

## 2. Bilan par processus

### Surveillance du bon état de conservation des sites

- La moyenne des ressources en **ETP** nécessaires à la surveillance du bon état de conservation des sites correspond à la moyenne des ETP indiqués par chacune des DIREN.

Moyenne	0,4
Minimum	0,2
Maximum	0,7
Ecart type (%)	43%
Dire d'experts	
<i>Bourgogne</i>	0,3
<i>Pays de la Loire</i>	0,5
<i>PACA</i>	0,1

- Estimation réalisée par la DNP : 0,3 ETP / DIREN
- Estimation des experts :
  - Evolution de l'estimation de la Bourgogne à la hausse car intègre le travail d'analyse des données et d'établissement de plan d'actions
  - Interprétations variables des objectifs de ce processus selon les experts, certaines régions n'intégrant pas dans ce processus l'établissement des plans d'action suite aux résultats de la surveillance.

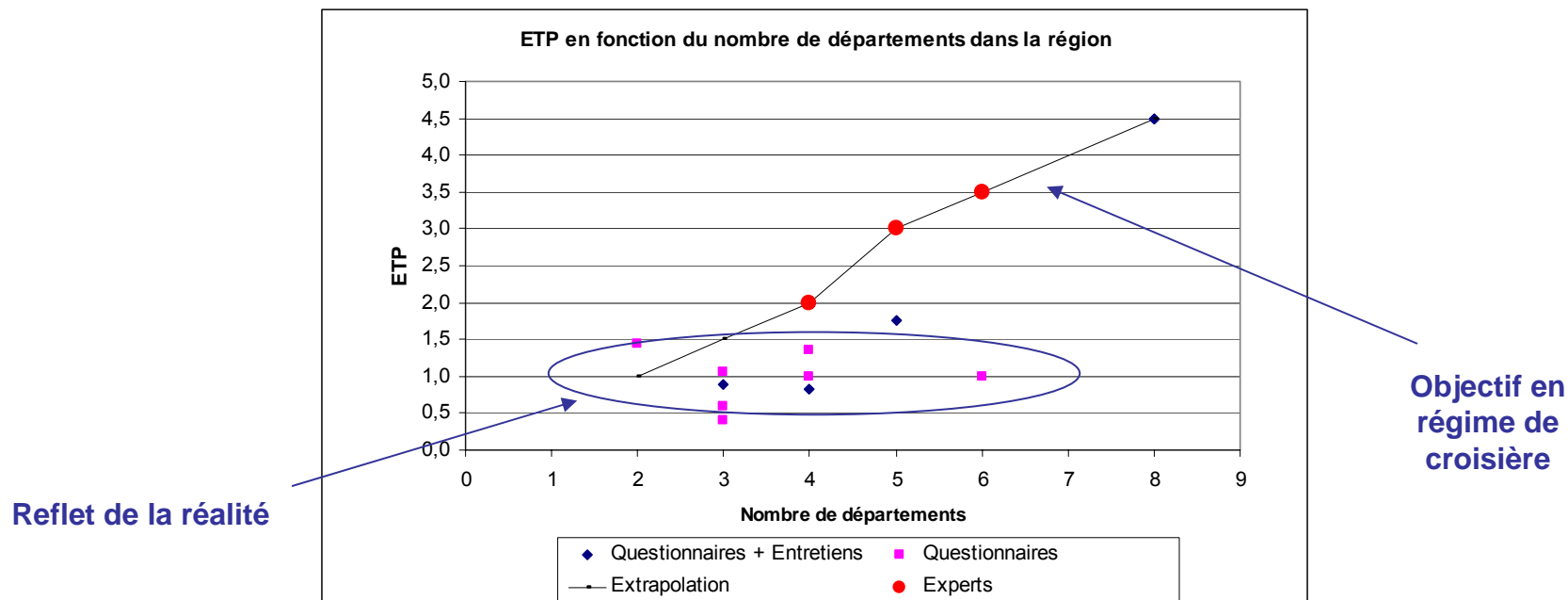
Extrapolation sur la base de l'estimation de la DNP

## 2. Bilan par processus

### Pilotage du programme et appui

Règles d'extrapolation :

- Nombre de départements



- Les réponses aux questionnaires sont le reflet de la situation actuelle.
- Les estimations des experts intègrent une dimension prospective et constituent un objectif pour les années post 2010

Extrapolation sur la base de la courbe ci-dessus pour le régime de croisière  
Montée en puissance probable sur 2006-2009

# Sommaire

---

1. Introduction
2. Bilan par processus
3. Estimation de référence
4. Synthèse des études de sensibilité
5. Scénarios

### 3. Estimation de référence (1/3)

Estimation théorique idéale, ne tenant pas compte des effectifs réels 2005, sur la base des hypothèses suivantes:

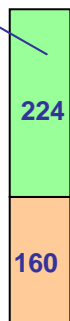
- Objectif 2010 pour les DOCOB
- Financement de 100 % des contrats
- Animation des sites dans l'année suivant la validation des DOCOB
- Instruction des contrats dans l'année N+2 pour un DOCOB validé l'année N
- Renouvellement de l'ensemble des contrats et adhésions charte au bout de 5 ans

#### Estimation 2005

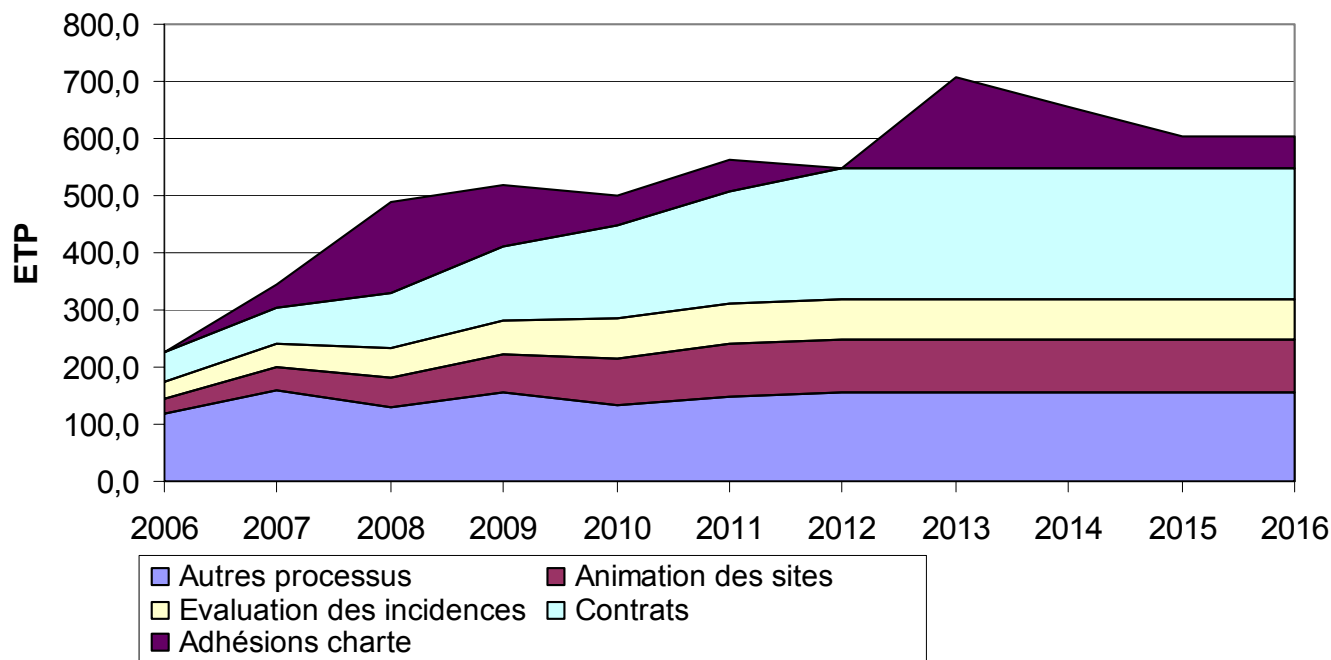
Dont 10 ETP  
consacrés aux  
CAD N2000

ETP DDAF consacrés à  
l'instruction et la gestion  
de tous les contrats et les  
contrôles associés (CTE +  
CAD y compris CAD  
N2000)

ETP DIREN + DDAF  
consacrés à Natura 2000,  
hors instruction et gestion des  
CAD Natura 2000



#### Estimation de référence 2006-2016



### 3. Estimation de référence (2/3)

---

- Estimation des ressources consacrées à Natura 2000 en 2005 :
  - DIREN : 100 ETP
  - DDAF : 70 ETP dont 10 sur l'instruction et la gestion des CAD Natura 2000
- L'estimation de référence conduit à un effectif fin 2006 à 226 ETP. Par rapport à l'estimation des ressources en 2005 (170 ETP), il y aurait une augmentation des effectifs en 2006 de 56 ETP pour réaliser l'ensemble des processus de Natura 2000.
- Cette augmentation provient principalement d'une croissance importante de contrats à instruire en 2006 (41 ETP) qui serait assurée par les ressources actuellement consacrées à l'instruction et la gestion des contrats de tout type (CTE + CAD y compris CAD Natura 2000) en DDAF (224 ETP en 2005).
- L'augmentation restante de 15 ETP devrait être affectée sur les autres processus. Si aucune augmentation d'effectif ou redéploiement n'a été constaté en 2006, certains objectifs ne seront probablement pas atteints : achèvement de DOCOB repoussé en 2007, pilotage du programme et appui moins important, animation de site insuffisante...

### 3. Estimation de référence (3/3)

Poids relatif des différents processus en termes d'ETP :

Processus	Poids en termes d'ETP, moyenné sur 2006-2016
Elaboration des DOCOB	6 %
Renouvellement des DOCOB	4 %
Elaboration des chartes	1 %
Animation des sites	14 %
Instruction et gestion des contrats agricoles	23 %
Instruction et gestion des contrats non agricoles	9 %
Instruction et gestion des adhésions charte	14 %
Contrôle des mesures	7 %
Evaluation des incidences	12 %
Surveillance du bon état de conservation du site	1 %
Pilotage du programme et appui	9 %



# Sommaire

---

1. Introduction
2. Bilan par processus
3. Estimation de référence
4. Synthèse des études de sensibilité
5. Scénarios

## 4. Synthèse des études de sensibilité

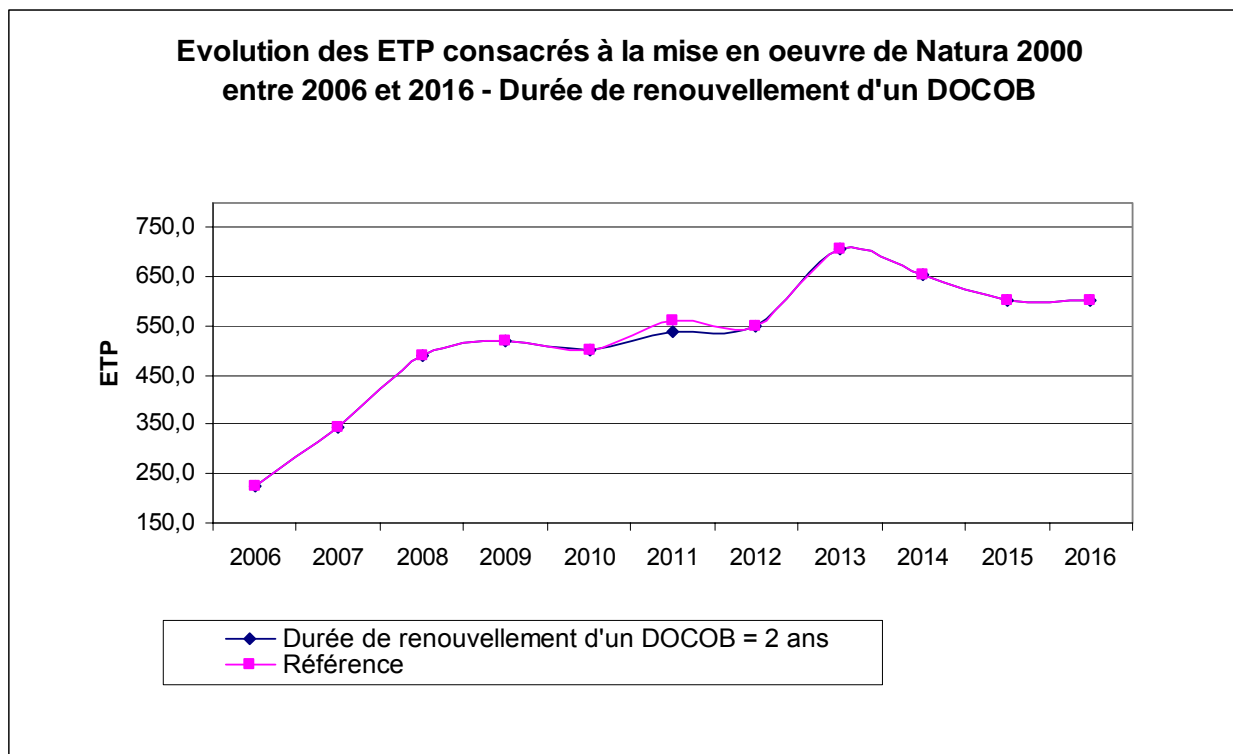
Processus	Variabilité de la moyenne des questionnaires	Poids du processus en termes d'ETP	Cohérence du retour des questionnaires avec le dire d'experts	Etudes de sensibilité			
				Variable	Valeur de référence	Valeur de l'étude de sensibilité	Ecart par rapport à l'estimation de référence
Elaboration des DOCOB	Faible	~ 6%	Moyenne				
Renouvellement des DOCOB	Faible	~ 4%	Moyenne	Durée de vie d'un DOCOB Durée de renouvellement d'un DOCOB	6 ans 1 an	10 ans 2 ans	- 1,7 % - 0,4 %
Elaboration des chartes	Moyenne	~1%	Faible				
Animation des sites	Faible	~14%	Faible	ETP / site			
Instruction et gestion des contrats agricoles	Elevée	~ 23%	Moyenne	ETP / contrat	0,0036 ETP / contrat	0,004 ETP / contrat	2,5 %
Instruction et gestion des contrats non agricoles	Elevée	~ 9%	Moyenne	Taux de contractualisation ETP / contrat	8 contrats / site 0,006 ETP / contrat	Maximum : 15 contrats / site Minimum : 0,4 contrats / site Maximum : 0,01 ETP / contrat Minimum : 0,004 ETP / contrat	8,4 % -9,2 % 9,6 % - 1,7 %
Instruction et gestion des adhésions à la charte	Elevée	~ 14%	Faible	Taux d'adhésion	20%	Maximum : 30% Minimum : 10%	9,1 % - 9,1 %
Contrôle des mesures contractuelles	Elevée	~ 7%	Moyenne	Taux de contrôle des adhésions	2%	5%	7,9%
Evaluation des incidences	Elevée	~12%	Moyenne	Processus très variable. Plusieurs paramètres sont susceptibles d'influer sur les ressources mais dont l'impact ne peut être mesuré aujourd'hui: nombre de contentieux, demandes des maîtres d'ouvrage, opérations des associations, temps consacré à chaque type de dossier, PLU...			
Surveillance continue du bon état de conservation des sites	Faible	~ 1%	Moyenne				
Pilotage du programme et appui	Elevée	~ 9%	Moyenne				

## 4. Synthèse des études de sensibilité

### *Renouvellement des DOCOB (1/2)*

#### Durée de renouvellement d'un DOCOB :

- Valeur de référence : 1 an
- Valeur de l'étude : 2 ans



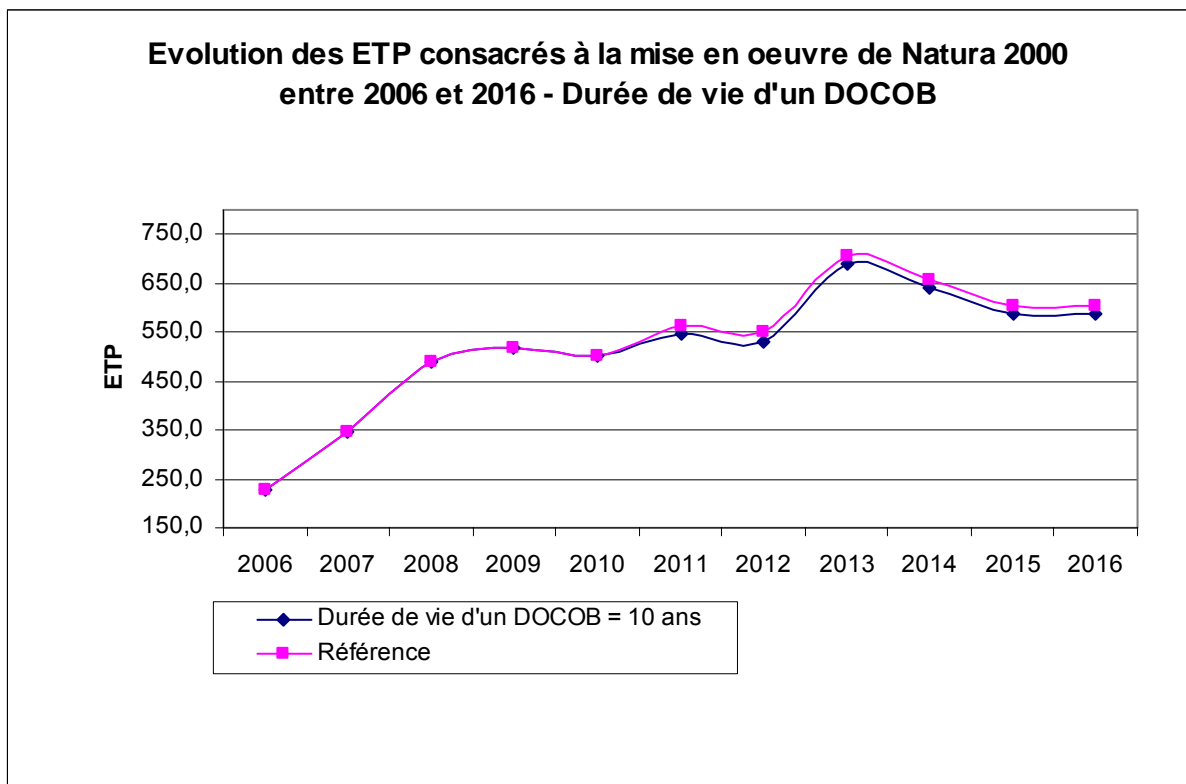
→ Ecart de – 0,4 % sur les ressources totales nécessaires à la mise en œuvre de Natura 2000 sur 2006 – 2016, principalement réparti sur l'année 2011

## 4. Synthèse des études de sensibilité

### *Renouvellement des DOCOB (2/2)*

#### Durée de vie d'un DOCOB :

- Valeur de référence : 6 ans
- Valeur de l'étude : 10 ans



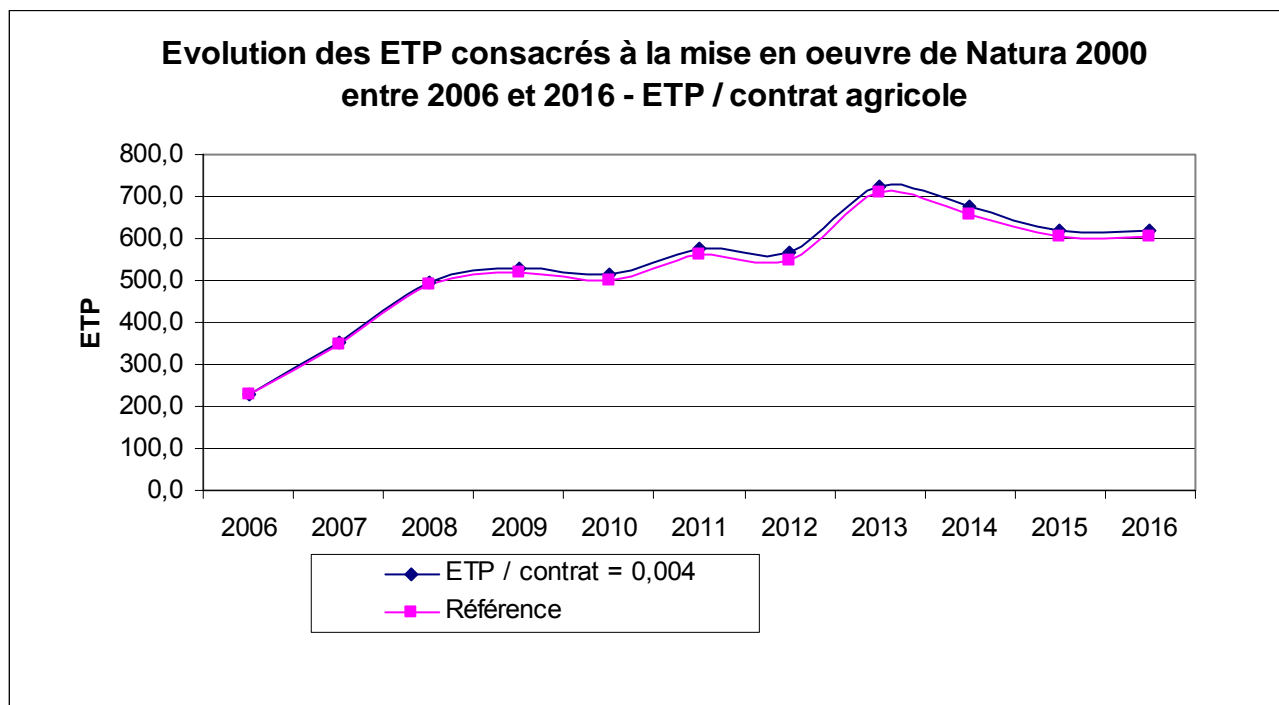
→ Ecart de – 1,7 % sur les ressources totales nécessaires à la mise en œuvre de Natura 2000 sur 2006 - 2016

## 4. Synthèse des études de sensibilité

### Contrats agricoles

#### Ressources nécessaires à l'instruction et à la gestion des contrats agricoles :

- Valeur de référence : 0,0036 ETP / contrat
- Valeur de l'étude : 0,004 ETP / contrat



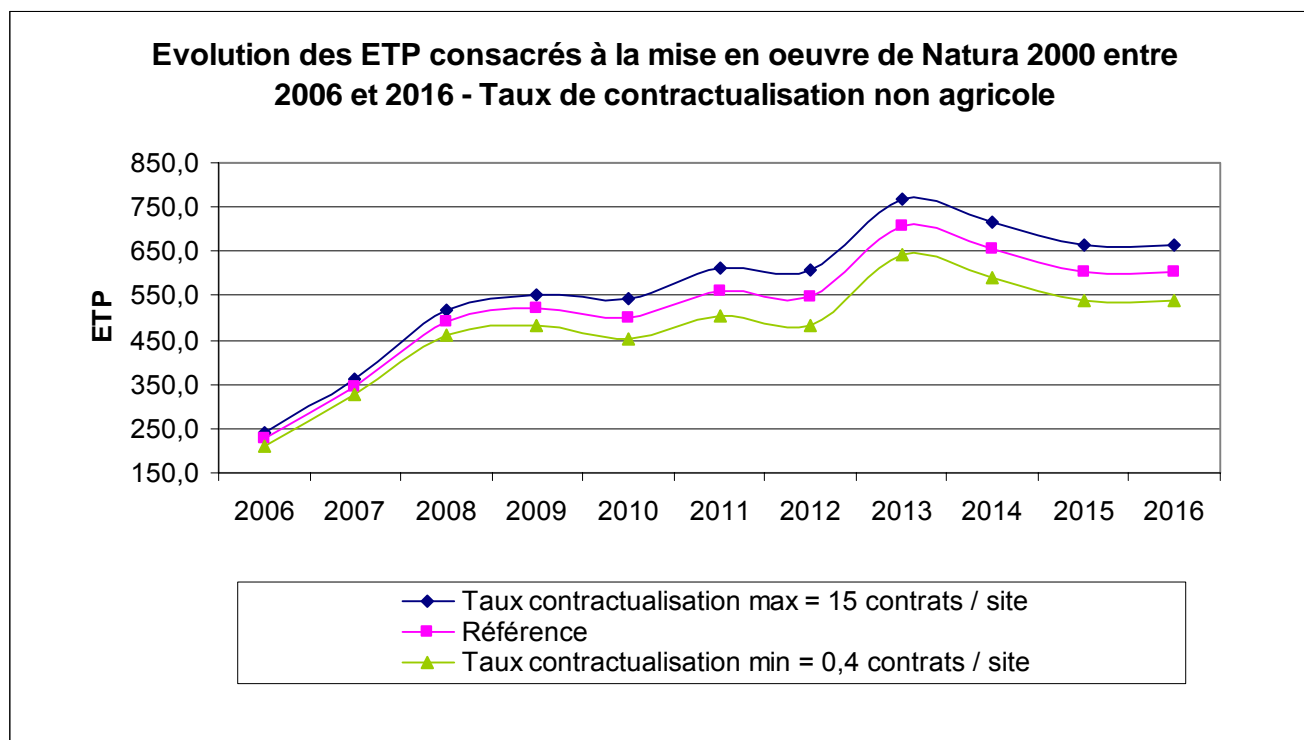
➔ **Ecart de 2,5 % sur les ressources totales nécessaires à la mise en œuvre de Natura 2000 sur 2006 – 2016**

## 4. Synthèse des études de sensibilité

### Contrats non agricoles (1/2)

#### Taux de contractualisation :

- Valeur de référence : 8 contrats / site
- Valeur minimale de l'étude : 0,4 contrat / site (minimum questionnaire)
- Valeur maximale de l'étude : 15 contrats / site (maximum questionnaire hors point à 40 contrats / site)



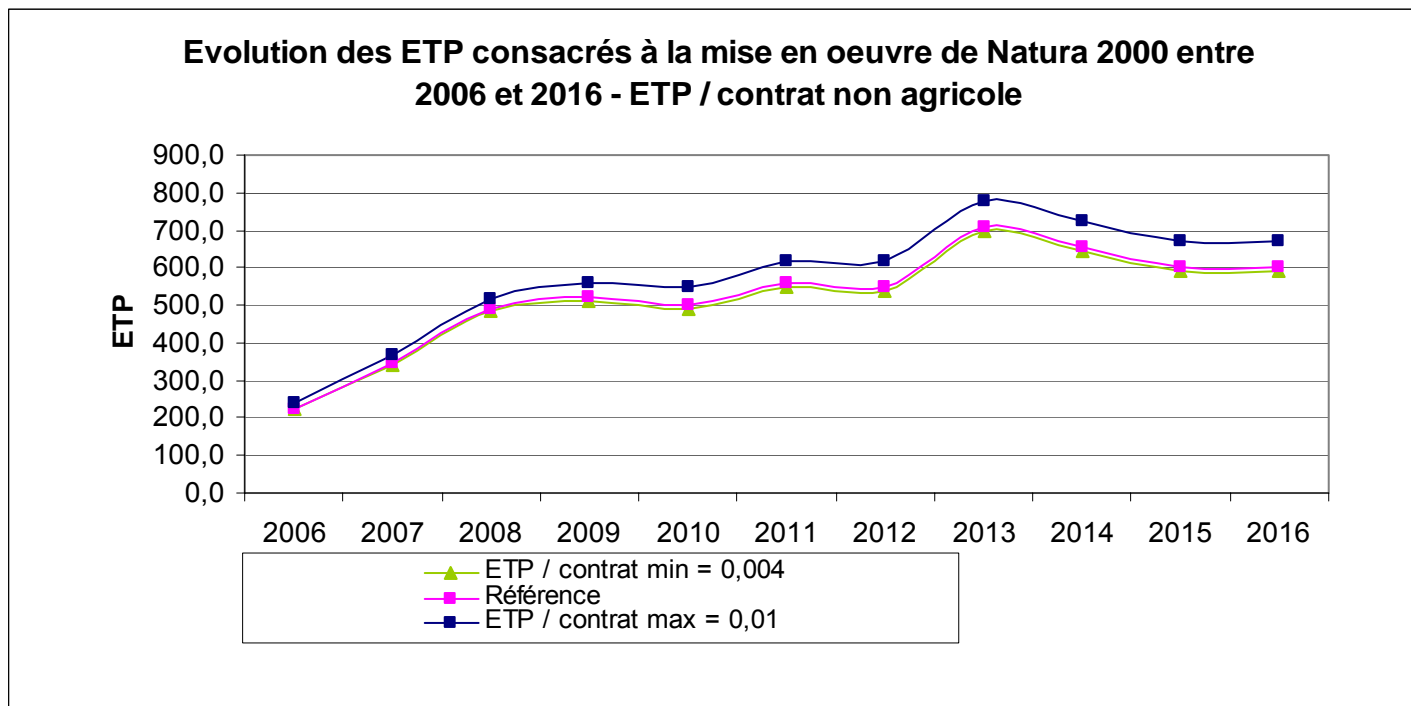
→ Ecart de 8,4 % et – 9,2% sur les ressources totales nécessaires à la mise en œuvre de Natura 2000 sur 2006 - 2016

## 4. Synthèse des études de sensibilité

### Contrats non agricoles (2/2)

Ressources nécessaires à l'instruction et la gestion des contrats non agricoles :

- Valeur de référence : 0,0049 ETP / contrat
- Valeur maximale de l'étude : 0,01 ETP / contrat
- Valeur minimale de l'étude : 0,004 ETP / contrat



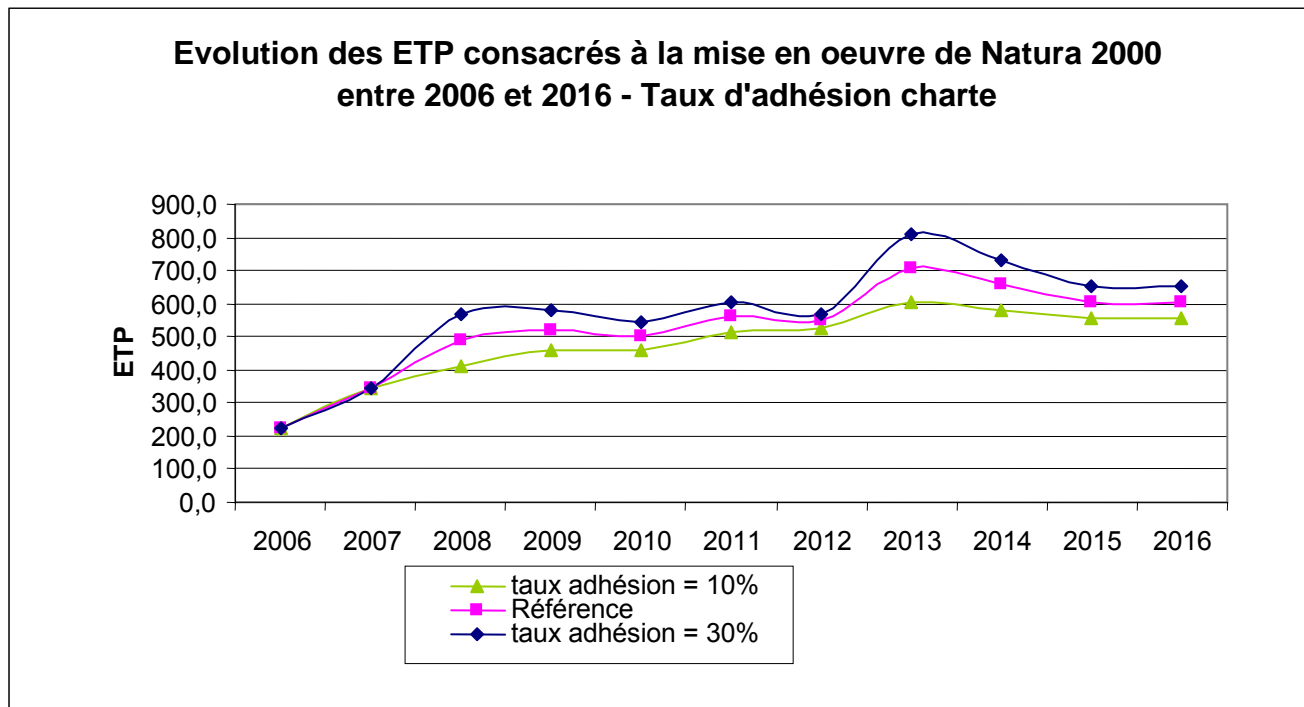
→ Ecart de 9,6 % et – 1,7 % sur les ressources totales nécessaires à la mise en œuvre de Natura 2000 sur 2006 - 2016

## 4. Synthèse des études de sensibilité

### Adhésions charte

#### Taux d'adhésion aux chartes :

- Valeur de référence : 20 % des propriétaires
- Valeur maximale de l'étude : 30 % des propriétaires
- Valeur minimale de l'étude : 10% des propriétaires



→ Ecart de + / - 9,1 % sur les ressources totales nécessaires à la mise en œuvre de Natura 2000 sur 2006 – 2016



Si ce taux d'adhésion devait être supérieur à 30%, l'impact serait extrêmement important.

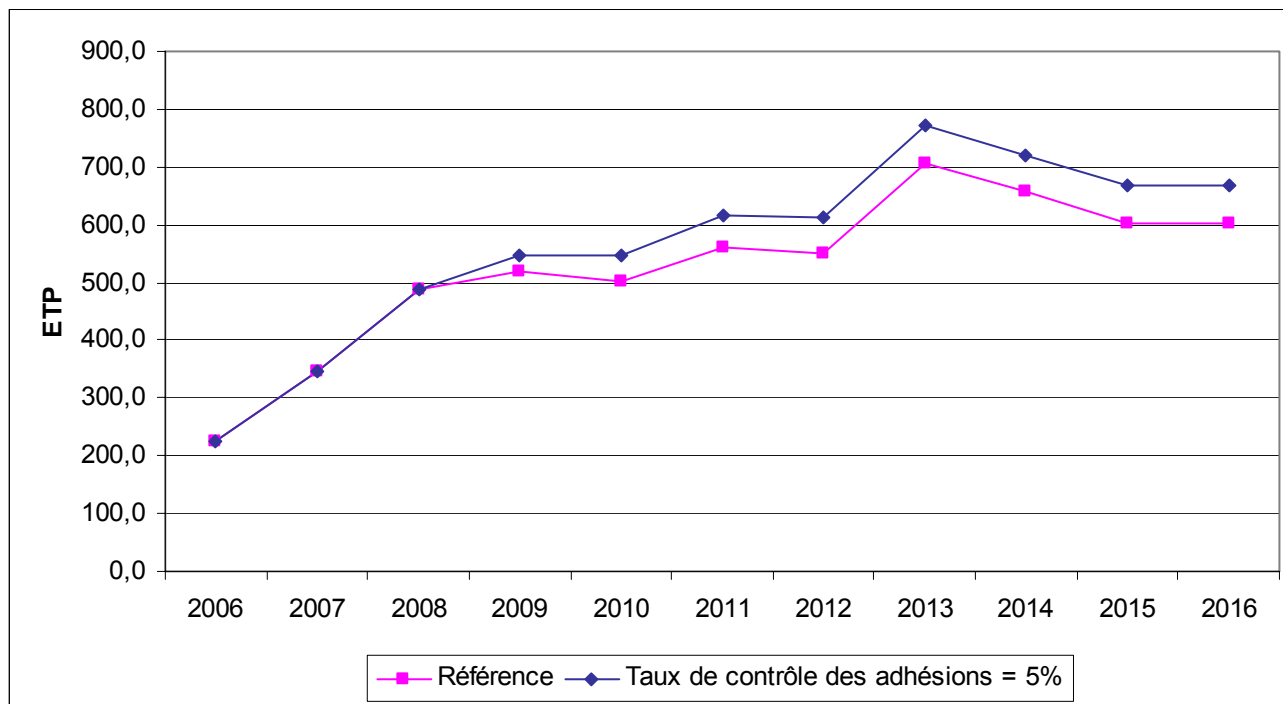


## 4. Synthèse des études de sensibilité

### Contrôle

#### Taux de contrôle des adhésions charte :

- Valeur de référence : 2%
- Valeur de l'étude : 5%

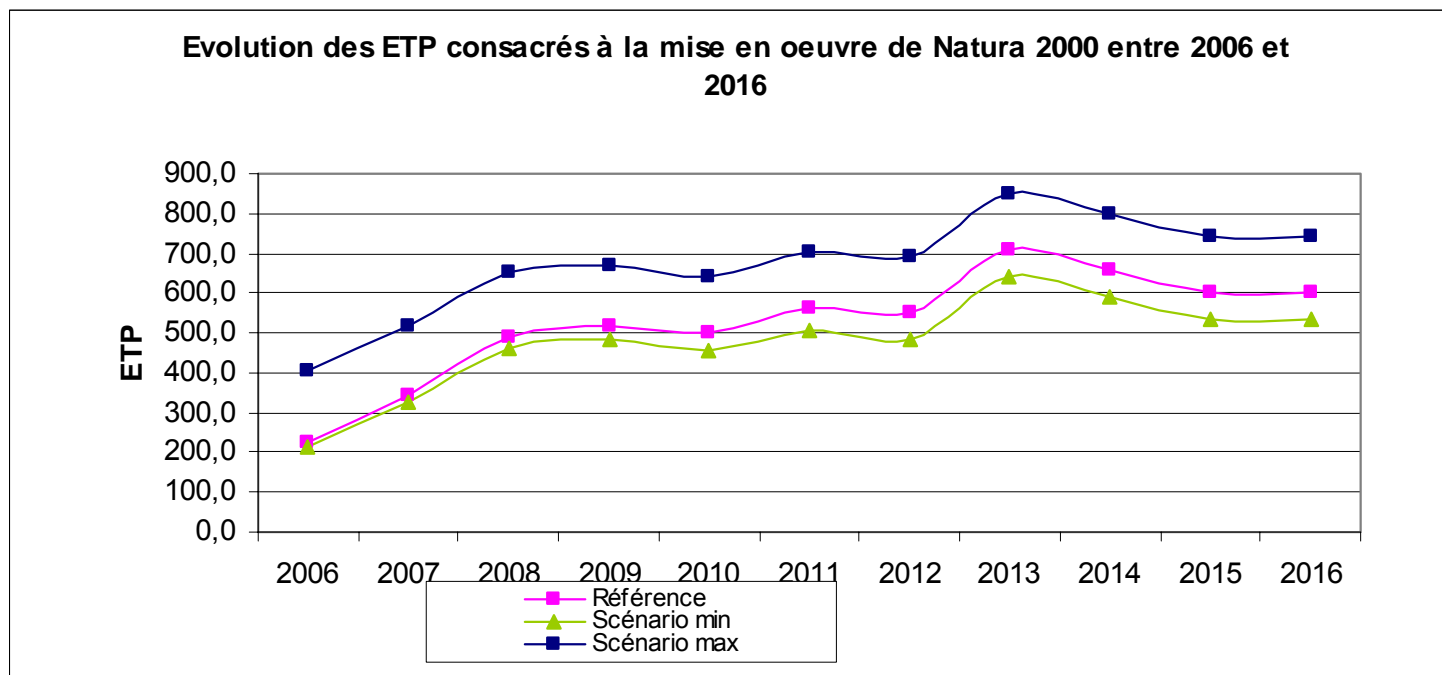


→ Ecart de 7,9 % sur les ressources totales nécessaires à la mise en œuvre de Natura 2000 sur 2006 – 2016

## 4. Synthèse des études de sensibilité

**L'estimation de référence est très sensible aux paramètres de calculs des processus suivants :**

- Instruction et gestion des contrats non agricoles
  - ETP / contrat
  - Taux de contractualisation
- Instruction et gestion des contrats agricoles : ETP / contrat
- Instruction et gestion des adhésions charte
- Taux de contrôle des adhésions
- Evaluation des incidences



# Sommaire

---

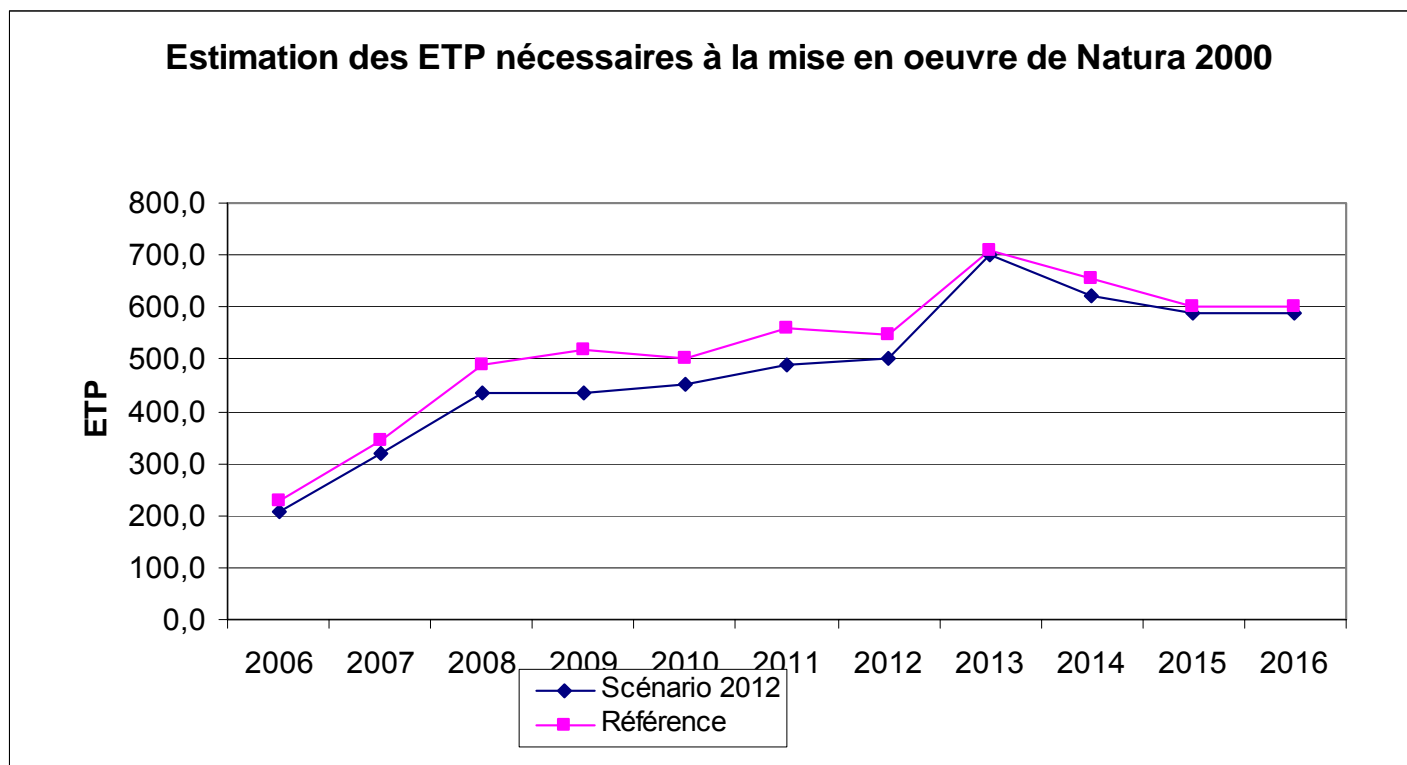
1. Introduction
2. Bilan par processus
3. Estimation de référence
4. Synthèse des études de sensibilité
5. Scénarios

## 5. Scénarios

### Scénario 2012

#### Scénario de lissage de la croissance des ressources

- Tous les DOCOB validés en 2012



## 5. Scénarios

### Scénario sur le financement des contrats

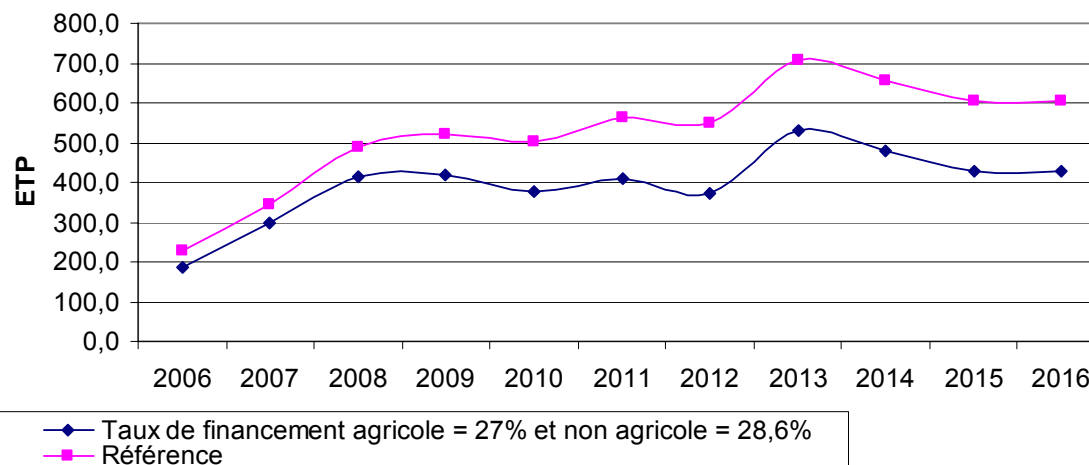
Estimation des moyens de financement des contrats sur la base de la remontée des volets régionaux du PDRH et du potentiel de contrats estimé sur la base des questionnaires

- Méthode de calcul employée :

Taux de contrats = Enveloppe de financement sur 5 ans \* Montant par contrat / Nombre de contrats potentiels

- Contrats agricoles : 27%
- Contrats non agricoles : 28,6%

**Evolution des ETP consacrés à la mise en oeuvre de Natura 2000 entre 2006 et 2016**

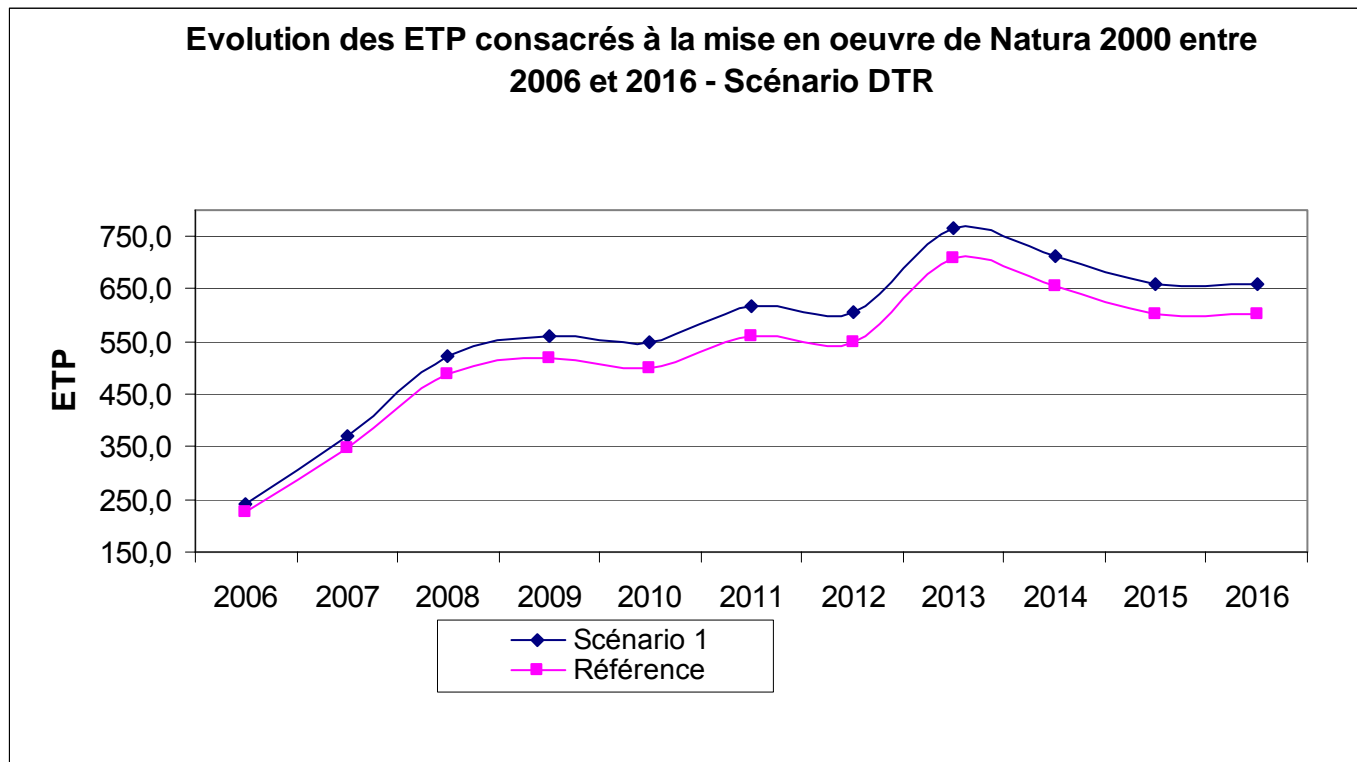


## 5. Scénarios

### Scénario de mise en œuvre de la loi DTR

#### Mise en œuvre de la loi DTR – Impact sur l’animation des sites

- Estimation à dire d’experts des ressources nécessaires à l’animation d’un site dans la cadre de la loi DTR : 0,09 ETP / site



- Possibilité que le scénario 1 rejoigne l’estimation de référence en régime de croisière

## 5. Scénarios

### Adhésions charte – Délimitation cadastrale

Externalisation du travail de délimitation cadastrale mené en amont de l'instruction des adhésions charte

