

OUTILS DE GESTION ET DE PLANIFICATION

19.2 - Comment passer des objectifs opérationnels au programme d'actions ?

mise à jour: 15/07/2015

Objectif : comprendre l'intérêt d'établir un programme d'actions, appréhender les différents éléments qui le constituent, et son intégration au sein de la démarche d'élaboration du plan de gestion (en particulier : articulation avec les objectifs opérationnels et intégration à la démarche d'évaluation).

Le programme d'actions (ou plan d'actions, programme opérationnel...) est le cœur technique du plan de gestion et établit les bases des interventions à venir. Il correspond à la déclinaison des actions à mettre en œuvre afin d'atteindre les différents objectifs du plan de gestion.

- [Définitions et éléments de contenu](#)
- [Les actions](#)
- [La programmation du plan de gestion](#)
- [Evaluation et programme d'actions](#)
- [Socle minimal](#)
- [Bibliographie](#)

Définitions et éléments de contenu

Qu'est-ce qu'un programme d'actions, à quel moment s'inscrit-il dans l'élaboration du plan de gestion ?

Un programme d'actions regroupe un ensemble d'opérations qui correspondent à la mise en œuvre concrète et planifiée d'une ou plusieurs actions, qui contribuent à la réalisation des objectifs opérationnels. Les actions constituent le terme de l'arborescence logique s'appuyant sur le socle : objectifs à long terme / objectifs opérationnels.

L'articulation entre actions et opérations est illustrée au travers de l'exemple ci-dessous :

Action	Opérations
Restauration de milieux ouverts	Débroussaillage
	Emploi du feu/Écobuage
Entretien de milieux ouverts	Mise en place d'un pâturage extensif

⇒ *Le programme d'actions doit donc concrétiser les modalités pour atteindre les objectifs opérationnels découlant des OLT retenus à l'issue des phases d'état des lieux et de hiérarchisation des enjeux.*

Quels sont les éléments constitutifs du programme d'actions ?

Afin d'identifier quels sont les éléments à faire figurer dans le programme d'actions, la personne en charge de l'élaboration du plan de gestion ou de sa révision peut se poser les questions suivantes qui l'orienteront dans ses choix :

Quelles sont les priorités d'actions et la planification en résultant ?

*De quels **moyens** (humains, techniques et financiers) je dispose ou disposerai à plus ou moins brève échéance pour mener à bien cette action, et dans quels **délais** ?*

*Quels **suivis** dois-je mettre en place pour suivre l'efficacité de l'action (niveau d'atteinte du résultat attendu) et sa réalisation, voire son efficacité et son effectivité ?*

De manière globale, le programme d'actions correspond à la **présentation des modalités techniques des actions**, leur **planification**, les **suivis** et les **ressources** (humaines et financières) associés. A noter que la variabilité des formats et contenus utilisés par les gestionnaires pour cette partie du plan de gestion est importante. Toutefois, voici une proposition de contenu de programme d'actions, à adapter en fonction des contextes locaux et des types de sites :

- **Tableau synthétique** de l'arborescence des enjeux, des Objectifs à Long Terme, des facteurs influençant la gestion, des Objectifs Opérationnels, et des actions correspondantes ;
- **Fiches actions** (fiches techniques présentant les différentes actions et opérations les composant, en particulier dans le cas d'actions complexes, très techniques ou impliquant différents acteurs) ;
 - **Planing de mise en œuvre des actions** ;
 - **Tableau récapitulatif** des suivis (facultatif, mais très pratique) ;
- **Tableau récapitulatif budgétaire** (investissement et fonctionnement). Ces différents outils permettent d'assurer la continuité de la gestion en cas de changement de personnel ; ils assurent la mémoire de la gestion (au sens large)

⇒ *Ces différents outils permettent d'assurer la continuité de la gestion en cas de changement de personnel ; ils assurent la mémoire de la gestion (au sens large)*

Réglementation – Domaines d'activités budgétaires RNN

Pour les RNN, Les domaines d'activités prioritaires pour le MEDDE et bénéficiant d'une subvention au titre de l'action « gestion des milieux et biodiversité » ont évolué¹, modifiant ainsi le référentiel de **codification des opérations** associé (Méthodologie d'évaluation des coûts de gestion du MEDDE, 2007). Ainsi, la correspondance entre l'ancienne codification et la nouvelle est donnée ci-après (cf. [figure 1](#)). Elle peut être vue comme une arborescence, avec l'entrée par domaines d'activités puis la déclinaison des codifications d'opération utilisée jusqu'à présent.

Il est important que ce nouveau référentiel **apparaisse dans les nouveaux plans de gestion** (avec correspondance des anciens codes, de façon à tracer la pérennité de certaines opérations), et une mise à jour lors de la révision de chaque PG sera nécessaire pour ces types d'ENP.

Le gestionnaire peut programmer dans le plan de gestion des actions dans les domaines

d'activités secondaires, notamment en « Prestations d'accueil et d'animation » (ou pour renforcer les actions menées dans les six domaines d'activité prioritaires), sous réserve d'identifier un financement autre que celui issu de l'action « gestion des milieux et biodiversité » (collectivités territoriales, sponsors, autofinancement : visites guidées payantes, vente de produits pédagogiques, etc.).

Les actions

Les catégories d'actions

Plusieurs catégories d'actions peuvent être mobilisées afin d'atteindre les objectifs opérationnels (l'exemple ci-dessous est basé sur le cas des RNN, mais apparaît pertinent et extrapolable à d'autres types d'ENP à des fins de cohérence entre plans de gestion). Il est important que le rédacteur du PG fasse la part **entre le nécessaire et l'accessoire** dans toutes ces possibilités afin de **prioriser** les actions : dans le temps, leur intensité, leur localisation etc. :

- **Surveillance du territoire et de police de l'environnement** (tournée de gardiennage, surveillance des sites...);
- **Connaissance et suivi** continu du patrimoine naturel (inventaire complémentaire, suivi, contrôle de l'état de conservation du patrimoine...);
- **Interventions sur le milieu naturel** (ponctuelles -d'investissement - travaux de restauration, réintroduction de population, acquisition de gros matériel de chantier ; et répétées - d'entretien - tâche répétitive d'entretien du milieu, de soins au troupeau...);
- **Gestion administrative** (réunions, négociation, convention, bilan annuel, évaluation de plan de gestion...);
- **Recherche** (analyse de données, assistance technique aux chercheurs...);
- **Pédagogie et d'information**/communication et sensibilisation (mise en valeur pédagogique, animation...);

Domaines d'activités MEDDE	Actions du guide plan de gestion et de ARENA
Domaines d'activité prioritaires pour financement MEDDE	
SP Surveillance du territoire et police de l'environnement	PO Police de la nature
CS Connaissance et suivi continu du patrimoine naturel	SE suivis, études, inventaires CD collecte de données
IP Interventions sur le patrimoine naturel	GH gestion des habitats et espèces TE Travaux d'entretien (des milieux) TU Travaux uniques (sur les milieux)
EI Prestations de conseils, études et ingénierie (travail intellectuel faisant l'objet d'une production écrite)	néant
CI Création et entretien d'infrastructures d'accueil	IO Infrastructures /outils (cf. infrastructures) TE Travaux d'entretien (maintenance des infrastructures) TU travaux uniques (réalisation d'infrastructures)
MS Management et soutien	SA suivi administratif IO infrastructures/outils (cf. outils) TE Travaux d'entretien (maintenance des outils : véhicules, tracteurs, tronçonneuses, ordinateurs, etc.)
Autres domaines d'activité	
PR Participation à la recherche	RE Recherche
PA Prestations d'accueil et d'animation	FA Fréquentation, accueil, pédagogie
Cc Création de supports de communication et de pédagogie	PI Pédagogie, informations, animation, éditions

Comment identifier les actions à proposer à partir des OO ?

Choix des actions

✓ Facteurs à considérer

Pour assurer une mise en œuvre efficiente du plan de gestion, il est judicieux d'identifier toute la palette des actions à proposer en considérant :

- **les facteurs influençant les modalités de gestion** (cf. encart ci-dessous) ;
- **les outils à disposition sur le site** (plans, programmes de travaux, etc.) ;
- **les bonnes pratiques existantes** ;
- **les actions complémentaires** à mettre en place ;
- **les financements existants ou possibles** ;
- **la faisabilité technique et socio-économique des actions** ;
- la faisabilité **réglementaire** des actions (e.g. travaux en RN réglementés par l'acte de classement, ou prévus par le plan de gestion, ou encore soumis à autorisation spéciale par le préfet).

Le test de la faisabilité des actions et opérations se fait à plusieurs niveaux : à la fois dans leur identification et sélection, mais également une fois le programme d'actions réalisé afin de vérifier la cohérence de l'ensemble (cf. mémo ci-contre).

La cohérence et la conformité des actions

Vérifier la cohérence des **actions entre elles et avec les autres objectifs opérationnels**. Il faut éviter qu'une action compromette un autre objectif ou une autre action. Ce travail doit être réalisé avec rigueur en prenant le temps nécessaire. La superposition de la carte des actions avec celle du patrimoine peut faciliter l'analyse.

A noter que dans certains cas les **actions peuvent regrouper différentes opérations/moyens à mettre en œuvre** (e.g. une action de restauration d'habitats naturels constituant le milieu dunaire afin d'en améliorer l'état de conservation et la continuité, qui pourrait comprendre des opérations de nettoyage de la plage, de mise en défens etc.) : cette compilation sous une seule et même fiche permet de faciliter la compréhension du programme d'actions et surtout l'objectif poursuivi.

Exemple de facteurs influençant les actions de gestion

- **Accès** ;
- **Nature du sol** (encombrement + dénivelé) ;
- **Portance** du sol (ou résistance à l'enfoncement, correspond à sa capacité à supporter le passage d'un engin, et si oui, combien de fois etc.) ;
- **Végétation** (la nature et la densité des matériaux à traiter, mais aussi son devenir souhaitable détermineront la puissance et les capacités des engins et les outils nécessaires pour l'intervention) ;
- **La valorisation de la matière issue des travaux** : le devenir des matériaux issus de la gestion d'un site est à appréhender sur la base d'un volume prévisionnel.
- ...

Points de vigilance

Vérifier également la conformité des actions avec la réglementation éventuelle de l'ENP et autres réglementations.

e.g. L'usage du feu est-il autorisé ? Faut-il une autorisation préfectorale pour couper le bosquet de robiniers ?
Donc : prévoir en conséquence des actions administratives d'établissement de dossiers d'autorisation de travaux et intégrer les délais de réalisation et d'instructions.

Réaliser le **tableau synthétique** de l'arborescence afin de **naviguer facilement entre les actions**, bien visualiser les enchaînements et le cheminement qui part des OLT pour se décliner finalement de façon opérationnelle.

⇒ Formuler les actions en restant bien attaché à l'objectif opérationnel correspondant et en se demandant par quels moyens l'atteindre. Prévoir systématiquement ce qu'un objectif induit en termes d'opérations de travaux, de suivi, d'entretien, de gestion administrative... Pour les objectifs de conservation, toujours prévoir un suivi de contrôle permettant de vérifier s'ils sont atteints au terme du plan. Enfin, procéder à une dernière étape de mise en cohérence et en conformité entre actions, et entre actions et objectifs.

conformité entre actions, et entre actions et objectifs.

Une fois les actions sélectionnées et rappelées dans le tableau, elles peuvent être présentées dans des fiches actions (cf. exemple ici) présentant :

- priorité de l'action,
- intitulé,
- objectif du plan auquel elle répond (voire aussi l'OLT),
- enjeu(x) (habitat/espèce/fonctionnalité) ciblé(s)
- descriptif technique (avec informations quantitatives : surface/linéaire, volumes etc.),
- localisation (cartographie à l'appui dès que possible : e.g. entités de gestion pour le fauchage, ou le pâturage etc.),
- maître d'œuvre et type d'entreprises, et/ou compétences requises du prestataire,
- périodicité et calendrier,
- conditions de mise en œuvre : saison préférentielle, respect du paysage...
- coûts,

En sus pour les travaux : cahier des charges aussi précis que possible.

En sus pour les actions de suivi :

- indicateurs,
- protocoles d'échantillonnage (lieux, pas de temps, période et fréquence d'échantillonnage, personnel nécessaire...),
- méthode d'échantillonnage utilisée (transects, quadrats...), avec un commentaire sur la justification du choix, la qualité et les limites de ces outils,
- méthode de traitement (cartographie, statistiques, etc.),
- méthode d'archivage (fiches de terrain, bases de données, etc.).

Points clés de mise en œuvre

- Préférer les cartes, croquis, photomontages et schémas aux présentations textuelles bien qu'un descriptif minimal des actions soit nécessaire ;
- Préférer un nombre d'actions limité, mais pertinentes, suffisamment détaillées et réalistes ;
- Compiler sous une même fiche action les opérations complémentaires.

Définition d'unités ou entités de gestion



Figure 3 : carte des unités de gestion de l'ENS du Domaine de Careil, 35 (Source : CG d'Ille-et-Vilaine)

Les unités de gestion sont des

entités géographiques qui regroupent des habitats naturels et d'espèces qui présentent un système écologique cohérent et nécessitent une même gestion. Cette approche permet une approche globale des actions sur ces secteurs lorsque cela est possible et permet de gagner en concision dans la présentation des actions. Elle est particulièrement nécessaire pour l'approche « multi-sites » par l'entrée « milieux » (cf. [fiche 7.3](#)), ou en cas de superposition de statuts afin de définir une stratégie d'actions commune pour plusieurs PG1, et pour l'approche « notice de gestion » ou « plan de gestion simplifié » (cf. [fiche 7.4](#)).

La programmation du plan de gestion

Le plan de gestion doit proposer une répartition réfléchie des **actions sur la durée d'application** afin de prévoir le **programme de travail pour chaque année** et les moyens **financiers et humains** annuels nécessaires. La **durée de la programmation** du plan de gestion dépend du type d'ENP (réglementation associée), des milieux en présence et du contexte local.

Ainsi, il peut y avoir dans certains cas, une certaine marge de manœuvre au niveau de la durée de la programmation. Hormis en cas de dynamique d'évolution des milieux très lente (milieux forestiers, grottes...), **il est préconisé de réviser le programme d'actions tous les 3 à 5 ans**. Toutefois, cette durée reste indicative de façon à l'adapter aux fluctuations naturelles et budgétaires, et aux difficultés imprévues de mise en œuvre. Une adaptation annuelle en fonction des réalisations effectives en n-1 et de leur retour sur expérience par rapport au prévisionnel est souhaitable.

Planification temporelle

Objectif : il s'agit de **planifier de façon annuelle et saisonnière les différentes actions** afin d'avoir une bonne visibilité de l'ensemble des actions et de leurs enchaînements dans le temps, et ainsi d'organiser au mieux le plan de travail et vérifier les incohérences potentielles. Toutefois, il est important de conserver une certaine **souplesse dans le calendrier** afin de pouvoir profiter d'éventuelles opportunités (e.g. il est possible que des mesures non prioritaires soient rapidement engagées pour cause d'acteurs locaux très motivés, de financements inattendus, ou pour faire adhérer les acteurs locaux à la démarche au moyen d'exemples concrets de réalisations).

Calendrier global de mise en œuvre des actions : au moins annuellement, mais il est conseillé d'y intégrer également la déclinaison saisonnière pour faciliter l'opérationnalité (et éviter les oublis, comme par exemple laisser passer la période propice au suivi de certaines espèces précoces).

Planification des ressources/moyens humains

Objectif : estimer le **coût humain** pour les actions effectuées en régie par le gestionnaire. Cela permet aussi de **répartir clairement les tâches au sein du personnel affecté** à la mise en œuvre du plan de gestion (en fonction des cas, le niveau de détail n'est pas nécessairement très fin - exemple : implication d'un seul gestionnaire et non d'une équipe).

Présenter sous forme de tableau croisant la planification annuelle sur la durée du plan et les statuts/corps de métier du personnel concerné pour chaque action, les moyens humains nécessaires pour accomplir la tâche prévue annuellement (nombre de jours nécessaires ou fraction de temps plein - TP, cf. figure 1).

Ce tableau peut servir :

1. **Au personnel** une fois le PG validé afin d'estimer leur charge de travail et ce, avec une visibilité sur l'année (si le détail saisonnier est donné pour cette dernière),
2. **Aux financeurs** pour disposer de justificatifs nécessaires à l'accord des dotations etc.
3. **Pour l'évaluation administrative et financière.**

Figure 1 : exemples de planification de moyens humains et techniques (Sources : PG ENS Carev et PG ZNVT Base de Pisciculture)

N° Action	Intitulé actions	2013				Moyens
		2013	2014	2015	2016	
F11	Surveillance système Parktech	2 jours	2 jours	2 jours	2 jours	Personnel technique, gestion
F12	Surveillance des lacs, des marais et des biefs	2 jours	2 jours	2 jours	2 jours	Personnel technique, gestion
F13	Collecte de données	2 jours	2 jours	2 jours	2 jours	Personnel technique, gestion
F14	Collecte de données et plantation de mâles	2 jours	2 jours	2 jours	2 jours	Personnel technique, gestion, matériel, matériel de plantation de mâles
F15	Installation de zones pour l'élevage de poissons de lac	2 jours	2 jours	2 jours	2 jours	Matériel de plantation de mâles, matériel, matériel de plantation de mâles

N° Action	Intitulé actions	Durée (jours)	2013												Moyens	Budget	Coût
			Jan	Fév	Mars	Avr	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept	Oct	Nov	Déc			
F11	Surveillance système Parktech	2															
F12	Surveillance des lacs, des marais et des biefs	2															
F13	Collecte de données	2															
F14	Collecte de données et plantation de mâles	2															
F15	Installation de zones pour l'élevage de poissons de lac	2															

Planification des suivis

Les suivis font partie intégrante des actions du programme d'actions. Toutefois, il est conseillé de réaliser un outil spécifique pour organiser et contrôler ces aspects.

Objectif : formaliser et centraliser l'ensemble des suivis (habitats, espèces, milieu physique, fonctions etc.) par souci d'opérationnalité.

Possibilité de réaliser un tableau des suivis les présentant de façon annuelle et saisonnière, les localisant, en définissant les protocoles etc. au sein du PG ou en annexe. Toutefois, inséré au sein du plan de gestion, il peut également permettre d'établir un lien entre les OLT et OO.

Planification des ressources financières

Objectif : **vérifier la faisabilité/disponibilité financière** pour mettre en œuvre les actions, se structurer vis-à-vis des partenaires financiers etc.

Tableau récapitulatif budgétaire si les données chiffrées sont suffisantes : faire la somme, pour chaque année, du coût des actions en séparant le fonctionnement de l'investissement.

- Le **budget de fonctionnement** concerne les actions de suivis et d'animations. L'essentiel de ce coût tient dans les frais de personnel : donner le coût total annuel en faisant le produit du coût (salaires + charges) de chaque catégorie de postes par le nombre estimé de ces postes. Ajouter les frais de structure, de secrétariat et de consommables.

- Le **budget d'investissement** intéresse les actions d'inventaires, d'études et d'aménagements (équipements d'accueil, etc.). Indiquer les prix indicatifs, déjà connus, ou estimations sachant que des devis précis seront donnés dans les **plans de travail annuels** pour prendre en considération les fluctuations des coûts qui peuvent rendre obsolètes les estimations faites quelques années auparavant).

Evaluation et programme d'actions

L'évaluation du programme d'actions se fait **annuellement**. Elle permet de vérifier l'**état d'avancement** des actions, ainsi que leurs effets sur les facteurs d'influence qu'elles veulent infléchir, et par là-même, l'évolution vers l'atteinte des Objectifs Opérationnels et des Objectifs à Long Terme (c'est-à-dire l'**efficacité** du PG), au travers des **résultats des suivis** (à l'issue du plan de gestion, lors de son renouvellement ou de sa prolongation). Il est important de l'accompagner également d'une évaluation des moyens financiers, matériels et humains.

Les étapes de cette évaluation peuvent être les suivantes :

1. Bilan des résultats des suivis écologiques et de la surveillance continue à l'échelle du site ;
2. Objectif opérationnel par objectif opérationnel et action par action, détailler les résultats de l'année écoulée ;
3. Dresser un bilan global annuel (écologique, financier...);
4. Etablir le plan de travail de l'année n+1.

Elles donnent lieu à la réalisation d'un rapport annuel d'activité qui sera présenté à l'instance de suivi (et envoyé en amont de cette réunion aux différents membres composant cette instance), afin de faire un bilan sur l'année et de discuter des éventuelles orientations à revoir.

Le **rapport annuel** d'activité (ou bilan annuel d'activités) est un élément primordial de l'évaluation du plan opérationnel. Il formalise le suivi du PG au fil des ans, et correctement organisé, il permet de **disposer de la mémoire de la gestion**, de **valoriser le travail accompli** et favorise les **échanges constructifs sur les enjeux essentiels**. Il est important qu'il soit **synthétique et illustré**, organisé selon une trame simple et logique. Un tableau synthétisant les éléments financiers et humains peut venir le compléter en annexe (évaluation administrative et financière).

Tableau synthétique de l'arborescence OLT/ facteurs influençant la gestion/OO/Actions

Tableau synthétique des OO/Actions/planification annuelle /saisonnière et des moyens humains associés (e.g. 15 jours ETP + 0,5 animateur)

Description des moyens techniques pour chaque action et opération

Cartographie des opérations localisables

Tableau récapitulatif budgétaire (moyens financiers)

Bibliographie

CdL, 2009. Plan de gestion des sites du Conservatoire du Littoral, révision du document de référence de 2003.

Souheil H., Germain L., Boivin D., Douillet R. et al., 2011. [Guide méthodologique d'élaboration des Documents d'objectifs Natura 2000. Atelier Technique des Espaces Naturels. Montpellier. 120 p.](#)

Biotope, CEN L-R, Tour du Valat, [Pôle Relais Lagunes méditerranéennes. 2007. Catalogue régional des mesures de gestion des habitats et des espèces d'intérêt communautaire – Type lagunes littorales. DIREN LR.](#)

Biotope, CEN L-R, 2009. [Catalogue régional des mesures de gestion des habitats et des espèces d'intérêt communautaire – Type milieux agropastoraux. DIREN LR.](#)

RNF, CHIFFAUT A., 2006. [Guide méthodologique des plans de gestion de réserves naturelles. MEED/ATEN, Cahiers Techniques n°79 : 72 p.](#)

ECOTER, 2011. [Guide d'élaboration du plan de gestion en Seine-Saint-Denis. Conseil Général Seine St-Denis.](#)

CMP Open standards

Pôle lagunes. [Retours d'expériences sur la roselière.](#)

ENS 35. Plans de gestion