

Préserver les herbiers de zostères face aux mouillages sauvages : la difficile construction d'une politique environnementale sur l'île de Ré

Jérôme Cardinal, Christelle Audouit et Caroline Rufin-Soler

Volume 22, numéro 1, avril 2022

Varia

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1092290ar>
DOI : <https://doi.org/10.4000/vertigo.35115>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Cardinal, J., Audouit, C. & Rufin-Soler, C. (2022). Préserver les herbiers de zostères face aux mouillages sauvages : la difficile construction d'une politique environnementale sur l'île de Ré. *VertigO*, 22(1), 1–29.
<https://doi.org/10.4000/vertigo.35115>

Résumé de l'article

Cet article s'appuie sur une étude menée en 2019 à l'île de Ré concernant les mouillages sauvages sur les herbiers de zostères, habitat protégé depuis 1992, relevant de la "Directive Habitats". L'épineuse question des mouillages sauvages sur l'île est relancée par le prisme des dégradations qu'ils engendrent sur les herbiers de zostères. Dans le contexte du littoral charentais et plus particulièrement de l'île de Ré, l'article tente d'expliquer, à partir de deux études de cas à Loix et Rivedoux, le processus de construction d'une politique environnementale visant à réguler l'impact des mouillages sur les herbiers de zostères. Il se place au carrefour d'enjeux politiques, environnementaux et économiques qui mobilisent des acteurs hétérogènes à différentes échelles décisionnelles. Sa mise à l'agenda et la proposition de solutions locales par la mise en place de Zones de Mouillages et d'équipements Légers (ZMEL) ne se déroulent pas sans heurts : ils suscitent controverses et blocages des différentes parties prenantes (plaisanciers, élus et services déconcentrés de l'État) qui ne peuvent être appréhendés qu'en considérant le contexte socio-historique du territoire. La difficile émergence de cette politique environnementale est appréhendée à l'aune de l'interaction des réformes administratives successives - transformant l'organisation et les prérogatives des services de l'État -, des représentations plaisanciers, du cadre encore flou de la gouvernance des herbiers, et des jeux politiques locaux accompagnés de leurs rapports de pouvoir.



Préserver les herbiers de zostères face aux mouillages sauvages : la difficile construction d'une politique environnementale sur l'île de Ré

Jérôme Cardinal, Christelle Audouit et Caroline Rufin-Soler

Introduction

- 1 Le littoral de la Charente-Maritime présente un vaste espace maritime : la mer des Pertuis, particulièrement propice pour la plaisance, puisque les îles de Ré et d'Oléron offrent aux plaisanciers une protection face aux houles du large. Ce bassin de navigation est fortement fréquenté et l'île de Ré est, depuis les années 1980-1990, une destination touristique privilégiée. La fréquentation touristique, essentiellement estivale, est composée, entre autres, de plaisanciers dont une partie possède une résidence secondaire. Ce territoire est constitué à 61% de résidences secondaires, soit 13 600 logements en 2014 et habité de manière permanente par 17 600 personnes en 2015 (Communauté de communes de l'île de Ré, 2019). Le littoral rétais étant doté de ports de petite capacité, le mouillage sauvage (amarrage à un corps-mort non autorisé et permanent) s'est fortement développé depuis plusieurs décennies (Communauté de communes de l'île de Ré, 2012; SMVM, 1997 dans Service de l'Urbanisme et de l'Habitat de la Direction Départementale de l'Équipement (DDE), 2005). Ce type de corps-mort non déclaré à la Direction Départementale des Territoires et de la Mer (DDTM) est souvent constitué d'un bloc de béton relié à une chaîne, ce qui détériore les fonds marins au fil du rythme des marées (Peuziat, 2005). Ce sont près de 700 à 800 mouillages sauvages qui ont été comptabilisés autour de l'île de Ré représentant à peu près 80% de l'ensemble des mouillages sauvages du littoral de la Charente-Maritime (SMVM, 1997, dans Service de l'Urbanisme et de l'Habitat de la DDE, 2005). A l'échelle départementale,

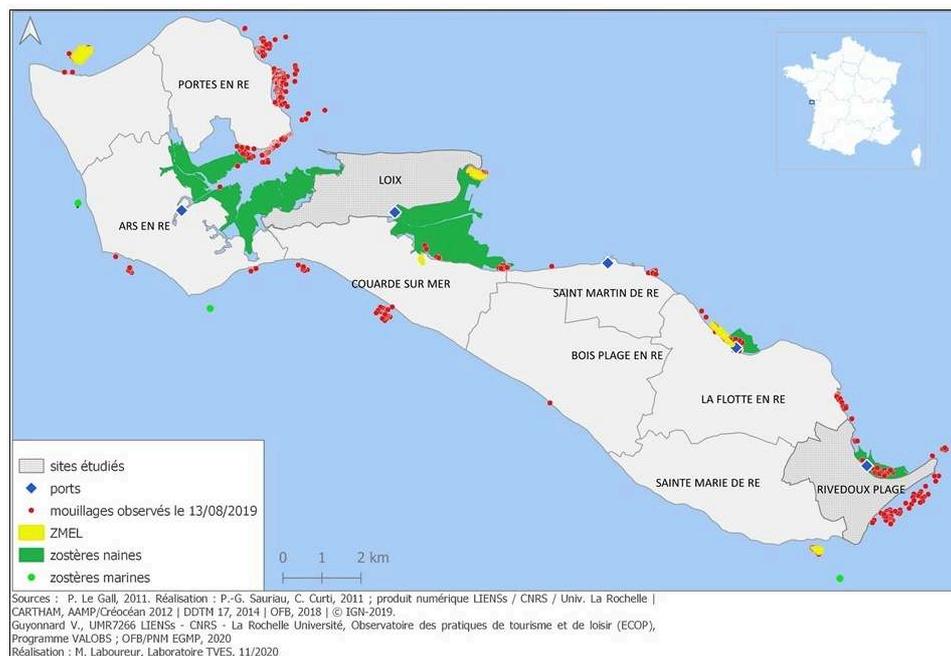
le projet de Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), un outil de planification spatiale élaboré en 1997 qui n'a finalement pas été approuvé, demeure un document de référence. Il avait permis de réaliser un inventaire de l'ampleur des mouillages sauvages à l'échelle du littoral de la Charente-Maritime et de relever les pressions engendrées par cette pratique sur le milieu, plus précisément sur les herbiers de zostères.

- 2 Face à la situation des mouillages sauvages sur les herbiers de zostère de l'île de Ré, les services déconcentrés de l'État, les collectivités ainsi que le jeune Parc naturel marin de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis (PNM EGMP), créé par décret ministériel en avril 2015, se sont interrogés sur les modalités à prendre pour revenir à une situation plus en phase avec la légalité et plus respectueuse de l'environnement. Ainsi, dans son plan de gestion adopté en juin 2018, le Parc naturel marin inscrit comme finalité « une tendance significative à la baisse du nombre de mouillages impactant les herbiers de zostères » (PNM EGMP, 2018, p. 323).
- 3 En effet, une partie de ces mouillages sauvages se trouve sur des herbiers de zostères qui bénéficient d'un statut de protection au titre de leurs habitats d'intérêt majeur dans le cadre de la loi n°86-2 du 03 janvier 1986, nécessitant des mesures de gestion et de conservation particulières. Depuis 1992, ils sont recensés parmi les habitats menacés dans le cadre de la "Directive Habitats" (92/43/CEE ; PNM EGMP, 2018) et sont inscrits sur la liste des espaces menacés et/ou en déclin dans le cadre de la Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR, 2008a ; 2008b).
- 4 Bien que méconnus par la plupart des usagers des littoraux, les herbiers de zostères - zostère marine (*zostera maritima*) et la zostère naine (*zostera noltii*) - sont considérés à l'échelle internationale, européenne et nationale comme des habitats remarquables par leur intérêt écologique et patrimonial, et leur haute valeur fonctionnelle au sein des zones marines côtières (Costanza et al., 1997 ; Cullen-Unsworth et Unsworth, 2013). Ces herbiers de zostères, qui ont un rôle écosystémique majeur (lieu de nourricerie, rôle dans la limitation de l'érosion des fonds marins et de l'oxygénation de l'eau) se développent dans des zones abritées au substrat sablo-vaseux.
- 5 Plusieurs articles scientifiques se concentrent sur l'impact de l'ancrage des plaisanciers sur les herbiers de zostères ou de posidonies. Si l'ancrage est reconnu comme l'une des causes de dégradation des herbiers (Milazzo et al., 2004), il en existe bien d'autres, telles que l'activité conchylicole, la pêche de loisir, le dragage, la qualité des eaux et les aménagements côtiers dont les effets combinés peuvent expliquer la dégradation des herbiers. Il est difficile de prouver qu'une seule cause de stress a un lien direct avec l'état de dégradation des herbiers (Auby et al., 2011 ; Tatoni et al., 2013 ; Claeys et al. 2017). Depuis 2008, le littoral de l'île de Ré bénéficie des études de l'Observatoire des pratiques de tourisme et de loisir de l'UMR 7266 Littoral ENvironnement et Sociétés (LIENSs) du CNRS-Université de La Rochelle. Ces dernières années, l'Observatoire développe des connaissances et des indicateurs concernant les herbiers de zostères : des comptages de mouillages sauvages ont été réalisés, ainsi que du traitement d'images aériennes par télédétection pour évaluer l'état des herbiers sur lesquels des mouillages sauvages ont été repérés (Guyonnard, 2020a).
- 6 Actuellement, pour limiter tout impact, les demandes concernant des créations, des modifications de ports ou des créations de zones de mouillage d'équipement léger (ZMEL) sont généralement refusées lorsqu'elles se situent sur des herbiers de zostères. Lorsqu'il s'agit d'un renouvellement d'Autorisation d'Occupation Temporaire (AOT) du

domaine public maritime (DPM) pour une ZMEL, celle-ci est préférentiellement déplacée si des herbiers de zostères s'y sont développés. Ce sont donc essentiellement des mouillages sauvages qui se trouvent désormais positionnés sur ce type d'habitats et sur lesquels certains acteurs du territoire souhaitent et peuvent agir.

- 7 Depuis 2018, l'Office Français de la Biodiversité (OFB) pilote le projet LIFE (L'Instrument Financier pour l'Environnement) intégré MarHa (Marine Habitats) qui soutient et mobilise les acteurs Natura 2000, dont le Parc naturel marin de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis (PNM EGMP), en vue de rétablir et de maintenir le bon état de conservation des habitats naturels marins, comme les herbiers de zostères. Dans ce cadre, l'OFB nous a mandatés, en 2019, afin de réaliser un travail d'enquête et d'observation sur le terrain (Cardinal *et al.*, 2020). Le PNM EGMP avait besoin de mieux comprendre les différentes représentations qu'ont les plaisanciers et les élus des zostères, ainsi que le positionnement de la DDTM et de la DREAL (Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement) par rapport aux projets d'infrastructures de plaisance sur l'île de Ré. Pour mener à bien cette étude, nous avons utilisé une démarche dialectique à partir de ce que Lefebvre (1974, dans Martin, 2006) qualifie d'étude « rétro » de l'espace social (partant du présent pour remonter à l'origine de sa genèse puis de revenir au temps présent) Dans ce cadre, l'analyse des configurations locales permet d'éclairer des dynamiques plus globales. Ces méthodes permettent de comprendre la production d'un espace et d'entrevoir les possibles futurs. Elles permettent ainsi de montrer les alliances, les conflits, et les relations entre acteurs et échelles d'action puisque les échelles locales, régionales, nationales et européennes s'imbriquent et marquent l'espace.

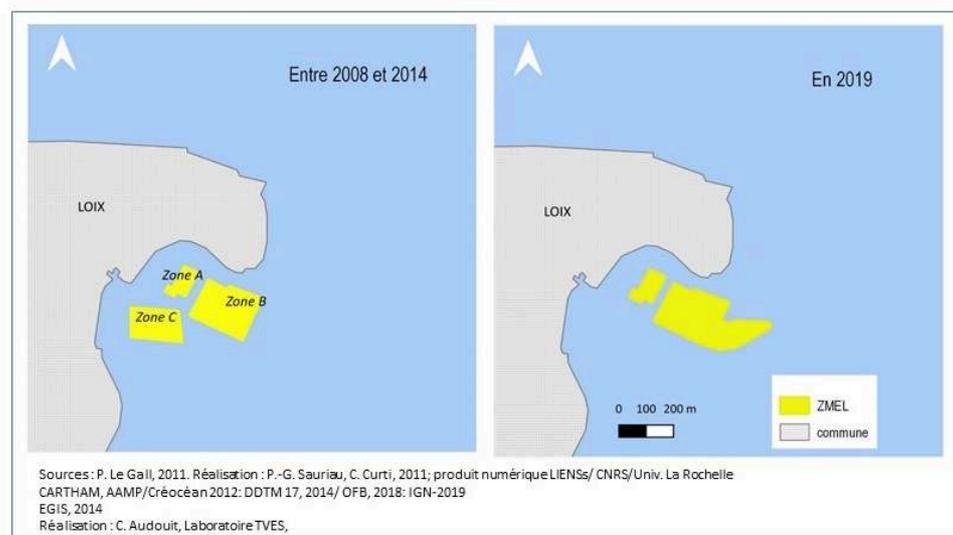
Figure 1. Sites étudiés de l'île de Ré



- 8 Ainsi, nous avons réalisé au cours de l'été 2019 22 entretiens semi-directifs sur l'île de Ré, focalisés sur deux études de cas : Loix et Rivedoux Nord (Figure 1). La commune de Loix dispose d'une AOT (Autorisation à Occupation Temporaire), depuis février 2008, pour la mise en place d'une Zone de Mouillage et d'Equipements Légers (ZMEL) répartie

en trois zones : la zone A - 42 mouillages, la zone B - 18 mouillages et la zone C - 54 mouillages (Figure 2). Elle proposait ainsi une alternative aux plaisanciers pratiquant le mouillage sauvage sur la commune à proximité de ce secteur. L'AOT a été accordée pour une période de 12 ans, sauf pour la zone C, qui n'a été autorisée que pour une période de trois ans soumise à renouvellement, du fait de la présence avérée de zostères naines sur son périmètre. La zone C a fait l'objet d'un premier renouvellement accordé jusqu'en 2014, puis a été déplacée, du fait de la présence d'herbiers de zostères dans la zone (EGIS, 2014). Les mouillages de la zone C ont été transférés sur les zones A et B, dont les périmètres ont été étendus sur des secteurs plus exposés aux houles du large et plus proches des activités conchylicoles, pouvant également accroître les conflits d'usages sur la zone. Quant à Rivedoux, le projet initial de mise en place d'une zone de mouillages sur la plage Sud est motivé par des considérations de sécurité (lors des tempêtes, des corps-morts installés sur la plage Nord cassent et les bateaux se retrouvent à la côte) et de préservation de l'environnement (les corps-morts sont sauvages et sont amarrés sur un herbier de zostères sur la plage Nord). Le premier projet de 2010 visait à organiser 121 mouillages répartis sur deux zones de la plage Sud pour y transférer les bateaux sans corps-mort légal du versant Nord de la commune. Ce projet était associé au réaménagement du port de Rivedoux prévoyant, dans sa forme initiale, 120 places supplémentaires, ainsi que la création d'un parking à bateaux. Compte tenu de désaccords avec les services de l'État sur les impacts paysagers, du dimensionnement des aménagements et des conflits d'usages, les projets du port et de la ZMEL n'ont pu aboutir. Neuf ans plus tard, les bateaux sont toujours amarrés illégalement sur les herbiers de zostères de la plage Nord (Figure 1).

Figure 2. Modification de la ZMEL de la commune de Loix



- 9 Les entretiens menés en lien avec ces deux projets ont concerné trois catégories d'acteurs : des agents des services déconcentrés de l'État (DREAL et DDTM)¹, le PNM EGMP, des élus locaux, des plaisanciers et associations de plaisanciers. Cet article ne vise pas à discuter de l'origine effective des dégradations des herbiers de zostères, dont les causes sont multiples (Auby et al., 2011 ; Tatoni et al., 2013 ; Claeys et al., 2017). Il s'agit ici d'analyser la construction de la politique locale de préservation des herbiers face aux mouillages, qui sont définis, avec la pêche à pied, comme les facteurs

principaux de dégradation des herbiers sur le PNM (PNM EGMP, 2018 ; Guyonnard, 2020b). Pour ce faire, l'article vise à retracer l'historique des décisions prises et saisir ainsi les points de blocage entre les différents acteurs. Dans le contexte du littoral charentais et plus particulièrement de l'île de Ré, on assiste à la construction des mouillages sur les herbiers en tant que problème environnemental (Lascoumes, 2018) : les dommages qu'ils engendrent sur les herbiers de zostères préexistent à la construction d'une politique environnementale. Ils sont identifiés et reconnus à partir de la fin des années 2000 et progressivement mis à l'agenda politique local. Les mouillages sauvages sur les herbiers de zostères deviennent une problématique à saisir au cours de la période de création du plan de gestion du PNM qui nécessite un meilleur contrôle de l'espace, clef de voûte d'une politique environnementale cohérente et efficiente. Ces nouvelles politiques suscitent controverses et blocages des différentes parties prenantes, sur fond de méconnaissance des enjeux, qui maintiennent localement un *statu quo* ne permettant pas la préservation des herbiers de zostères. Néanmoins, des opportunités permettent l'élaboration d'une possible politique environnementale sur les herbiers de zostères, qui pourrait avoir un impact sur les mouillages sauvages. L'élaboration de cette politique et ses jeux d'acteurs influencent et interagissent avec les territorialités des plaisanciers, qui doivent être prises en compte pour penser l'élaboration d'une gestion adaptée et concertée.

- 10 Dans la première partie de cette présentation, l'apport théorique, conceptuel et historique vise à poser les jalons pour comprendre les postures des acteurs des politiques environnementales que sont l'État et deux de ses services déconcentrés - DDTM et DREAL -, les élus locaux et les plaisanciers du territoire, et ce, dans un contexte de réformes administratives. Dans une seconde partie, l'analyse croisée des discours recueillis auprès des différents acteurs expose les représentations individuelles et collectives des plaisanciers sur les herbiers de zostères, ainsi que celles des élus locaux. Et en dernière partie, l'analyse des postures des services déconcentrés de l'État permet de connaître et comprendre les changements qui engendrent une politique environnementale en cours d'élaboration.

Les acteurs des politiques environnementales : éléments théoriques, conceptuels et historiques

- 11 Les politiques environnementales, appréhendées dans cet article, sont appropriées de manière différenciée par les acteurs selon leur position et marge d'action. Durant leur construction, il faut souligner l'importance de « l'encastrement pluriel » (Barbier et Larrue, 2011, p. 91), c'est-à-dire le contexte historique, social, économique, politique dans lequel s'ancrent les décisions, qui font l'objet de négociations, arbitrages et arrangements entre différents acteurs construisant des processus collectifs. En reprenant notamment le cadre offert par la sociologie pragmatique (Barthe et al., 2013), il s'agit d'appréhender comment le niveau macro se réalise, s'objective et se trouve pris dans les pratiques qui émergent au niveau micro (Barthe et al., 2013).

Appréhender les politiques environnementales : transversalité et complexité

- 12 La légitimation de la réflexion écologique en tant que catégorie d'action publique intègre des questions innovantes qui bousculent sa fabrique : elle nécessite l'intégration du long terme, d'une certaine transversalité pour dépasser les frontières territoriales définies administrativement, et concerne des enjeux où les connaissances peuvent être incomplètes, non stabilisées ou controversées (Lascoumes, 2018).
- 13 Le phénomène de décentralisation à l'œuvre en France depuis les années 1980 a connu plusieurs séquences permettant aux échelons territoriaux (régions, départements et autres collectivités territoriales) de prendre une place plus forte dans la décision. L'État français a été dans l'obligation de se réformer et de revoir son positionnement, en transposant le droit européen et en promulguant des lois. La prise d'importance législative de l'échelle européenne a contribué à une transformation des rôles des acteurs institutionnels (Le Bourhis, 2012). De nouveaux acteurs de la société civile émergent. Concomitamment, le rôle de l'État central devient alors en France moins normatif et davantage porté sur la définition de procédures visant à encadrer la mise en œuvre de ces politiques environnementales : le contexte politico-administratif, comme le cadre idéal qui accompagne l'irruption des politiques environnementales, favorisent ainsi la territorialisation de ces politiques et l'émergence d'un modèle de la gouvernance mettant l'accent sur l'horizontalité et la participation large d'une variété de parties prenantes (Le Bourhis, 2012). Rapidement, les enjeux environnementaux ont été propices à la mise en place d'arènes délibératives et d'autres dispositifs expérimentaux prenant en compte l'impératif démocratique (Rumpala, 2008). L'État français, historiquement peu participatif, a été amené à transcrire nombre de directives, dont certaines de façon maladroite et ce sans ligne claire, presque par obligation (Simon et Rigaux, 1991). Par exemple, la concertation se développe rapidement dans les politiques environnementales et est vue comme un levier central de l'action environnementale, générant beaucoup d'espoir de transformations (Mermet et Salles, 2017). Les parcs naturels marins, qui s'inscrivent dans une volonté de « gouvernance participative » (Boncoeur et al., 2007, p. 78) et décentralisée sont l'un des marqueurs qui incarnent ces dispositifs à visée transformative.
- 14 Pour autant, les singularités de ces politiques environnementales (Lacroix et Zaccai, 2010) par rapport aux autres politiques publiques doivent être nuancées. Pierre Lascoumes (2018) rappelle les traits communs qui les relient). Parmi ceux-ci, plusieurs apparaissent comme des pistes de réflexion intéressantes pour la recherche que nous menons. Tout d'abord, la complexité des processus de décision demeure. Les intérêts s'opposent, les asymétries d'information entre les différentes parties prenantes demeurent manifestes : dans le cadre de la construction de l'accord qui précède l'acte de création du PNM EGMP, Sophie Lafon revient sur les tensions marquées entre acteurs aux intérêts antagonistes, malgré le cadre de concertation posé par le modèle de gouvernance du PNM (Lafon, 2017). En amont de la prise de décision, la notion des cadrages concurrents (*framing*) permet d'interroger le passage du fait social au problème public et des différentes représentations qui peuvent s'opposer. Comme pour la décision, la phase de « construction » du problème environnemental est structurée par des valeurs et des intérêts divergents (Lascoumes, 2018) dont l'analyse permet de saisir les effets et les marges d'action qu'elle dessine. L'action publique

environnementale n'échappe pas non plus aux tiraillements entre la prétention universaliste qui guide l'intérêt général, et les intérêts particularistes (Lascoumes, 2018). Les parties prenantes jouant leurs intérêts et les pouvoirs locaux, sans lignes politiques et objectifs affirmés, ont construit des compromis, ou du laisser-faire, notamment sur le sujet des herbiers de zostères.

- 15 Ensuite, les programmes d'actions sont également difficiles à mettre en place : les objectifs peuvent être peu définis, mais les marges d'action n'en sont pas moins faibles et les résistances nombreuses. Malgré l'affichage d'une volonté de transversalité, ces politiques, à l'épreuve du réel, peuvent être sectorisées selon les catégories d'actions publiques traditionnelles. Ainsi, malgré la volonté affichée de décentralisation, le processus est entaché d'atermolements qui produisent une action territoriale confuse pour le citoyen et les services déconcentrés de l'État (Le Lidec, 2007), notamment concernant la répartition des compétences. Ainsi, observer une politique de préservation des herbiers de zostères en train de se faire permet de révéler les controverses qui émaillent le processus et tentent de redéfinir le cadrage légitime de la mise en politique des herbiers de zostères.

Les effets des réformes administratives de la DREAL et de la DDTM

- 16 Pour appréhender la naissance des controverses liées aux impacts des mouillages sur les herbiers, il faut croiser plusieurs échelles d'actions politiques et réglementaires, qui s'intègrent dans des contextes territoriaux singuliers. En ce sens, les réformes administratives des services déconcentrés de l'État français traitant des questions environnementales sont essentielles à la compréhension des points de friction que notre enquête de terrain a pu faire émerger. Il faut remonter aux réformes administratives de l'acte II de la décentralisation de l'État pour acquérir une vision plus macro du contexte sur les postures et actions concernant les mouillages sauvages sur les herbiers de zostères, ainsi que sur les mesures de préservation de ces écosystèmes dont les services de l'État sont garants.
- 17 Deux grandes réformes sont initiées en 2007 : la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) dont les principaux objectifs sont de réduire les dépenses publiques et de réorganiser des structures de l'administration ; la création d'un ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD qui deviendra en 2008 le MEDDAT) à partir duquel émanent, en région, les Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) entre 2009 et 2011. A cela s'ajoute une autre réforme, issue de la RGPP, qui a pour objectif de simplifier les structures et développer la transversalité et l'approche interministérielle des politiques publiques à l'échelle départementale : la Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (REATE), pensée en 2008 et entrée en vigueur en janvier 2010, à l'origine de la création des Directions Départementales des Territoires (et de la Mer) (DDT(M))². La REATE (Réforme de l'Administration Territoriale de l'État) constitue un moyen pour maintenir la présence de l'État au niveau départemental dans un contexte de politiques de décentralisation successives et de réduction des effectifs due à la RGPP (Gagneron, 2015).
- 18 Ces réformes administratives de 2007 et 2008 ont pour objectif de réduire les effectifs des agents tout en développant la transversalité au sein des services. Dès 2007, est annoncé le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite, afin de

réduire le déficit de l'État. Ce rétrécissement multiforme de la surface de l'État engendre dès lors des difficultés pratiques dans la réalisation des missions de terrain et un changement de stratégie dans les services (Bonnelli et Pelletier, 2010). Il est en effet demandé à ce corps d'ingénieurs, issu de l'Équipement, de passer d'une mission de « faire » à une mission de « faire faire » en raison d'une baisse d'effectifs (Poupeau, 2011). La REATE a été brutale pour les services déconcentrés à l'échelon départemental qui ont subi une réduction des effectifs des agents au profit des Régions, ne permettant plus aux DDT(M) d'avoir un rôle de coordination, d'animation et d'impulsion des politiques d'aménagement auprès des collectivités territoriales.

- 19 Jusqu'en 2007, les services déconcentrés de l'État ont des cultures et des modes de travail différents impliquant des approches divergentes. Pour y remédier, l'État souhaite en créant le MEDAD, une approche transversale et intégrée des problématiques de l'aménagement territorial recouvrant différents domaines (logement, transports, énergie, industrie, environnement) et ce, en regroupant dans les services de la DREAL des ingénieurs de trois corps différents provenant de l'Équipement, de l'Industrie et de la protection des milieux. A cela vient s'ajouter une reconfiguration des DREAL dès le 1^{er} janvier 2016, à la suite de la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), qui induit un regroupement des Régions (la France métropolitaine passe de 21 à 13 régions administratives). Parallèlement à la création des DREAL à la fin des années 2000, la REATE engage une fusion des anciennes directions départementales de l'Équipement (DDE), de l'agriculture et de la forêt (DDAF) et, dans les régions côtières, des Affaires Maritimes (DDAM) pour constituer les DDT(M). Ainsi, les DDT(M) et les DREAL sont le fruit de la fusion de divers services issus de tutelles ministérielles différentes visant ainsi, dans le discours officiel, à développer la transversalité et l'approche interministérielle des politiques publiques. Ces regroupements au sein des services déconcentrés conduisent à la cohabitation d'agents issus de formations différentes pouvant découler sur des approches et des cultures administratives parfois divergentes.
- 20 L'origine des ingénieurs de la DREAL, issus du champ de la protection environnementale (Lascoumes et al., 2014) et ceux de la DDTM, issus de celui du développement - plus communément appelé équipement - ont des approches différentes dans leur façon de penser leurs dossiers conduisant parfois à des situations de blocages. Les recompositions internes récentes au sein de la DREAL, issues de la loi NOTRe, n'effacent pas non plus les distinctions historiques entre les différents corps la constituant ; les niveaux d'acculturation au développement durable sont ainsi très différents selon les agents (Lascoumes et al., 2014). Aussi, au-delà de la posture et des lignes d'action des structures qu'ils incarnent, l'influence propre de certains fonctionnaires et les relations interpersonnelles qu'ils construisent avec les autres parties prenantes à l'échelle locale est à prendre en considération dans l'analyse des jeux d'acteurs (Lascoumes et al., 2014).
- 21 La REATE marque également un resserrement des liens des DDTM avec les préfetures, qui n'est pas sans conséquence dans la définition des missions et des modes de faire. Le préfet, qui relève du Ministère de l'Intérieur balise les sujets prioritaires (Poupeau, 2011 ; Lascoumes et al., 2014). Pendant la période de transition à la fin des années 2000 - début des années 2010, au moment de la création des DREAL³, certains préfets départementaux avaient interdit aux DDTM tout contact avec les directions régionales, complexifiant les échanges (Poupeau, 2011). Néanmoins, depuis quelques années,

préfets et directions régionales montrent une volonté d'échanges pour plus de collaboration. Cette période est à mettre en parallèle avec, par exemple, les montages de projet de la ZMEL dans l'Île de Ré : à Loix, le projet a été fait avant les réformes, alors qu'à Rivedoux-Plage, il a démarré lors de la phase de mise en place des DREAL et des DDTM - période au cours de laquelle les modes de gouvernance ne sont pas encore totalement définis et la logique de transversalité pas encore adoptée dans le traitement des dossiers. À cela vient s'ajouter la Loi NOTRe, issue de l'acte III de la décentralisation, et impliquant un changement des gestionnaires dans le domaine des ports de plaisance en France : le Conseil Départemental prend la gestion des ports de plaisance administrés avant cette loi par les municipalités, et un port doté d'une Zone d'Activité Économique doit être géré par un Établissement Public de Coopération Intercommunale⁴ (EPCI). Ainsi, ce changement de personnes morales gestionnaires des ports peut parfois modifier un projet en cours et génère un changement de priorités selon les acteurs (le port de plaisance pour les communautés de communes ou le Conseil Départemental alors que la zone de mouillages demeure une priorité des communes). Pendant la période de transition, de 2015 à 2019, s'opèrent les transferts de compétences expliquant le *statu quo* dans la politique de création de ZMEL et de modification des ports de plaisance.

Attachement au lieu et territorialité : objets de compréhension des réponses locales face aux politiques environnementales

- 22 Si les éléments apportés ci-dessus permettent de comprendre les postures des services de l'État et la complexité dans l'élaboration des politiques environnementales, il reste à comprendre comment celles-ci sont intégrées à l'échelle locale par les élus et les usagers, dans un contexte de préservation des herbiers de zostères impliquant de trouver des alternatives aux mouillages sauvages. La territorialité et l'attachement au lieu sont deux concepts géographiques qui peuvent être mobilisés dans nos cas d'étude. Ces concepts aident à comprendre l'origine et les effets des tensions liées à l'environnement. Par exemple, lors de création ou de modification de ZMEL visant à réduire l'impact anthropique sur les herbiers de zostères, les plaisanciers ne comprennent pas toujours que leurs usages et habitudes soient modifiés au bénéfice d'une plante aquatique dont ils ne saisissent pas l'intérêt écologique.
- 23 L'espace social est, selon Lefèbvre (1974, dans Martin, 2006), un produit social qui sert d'instrument à la pensée comme à l'action et qui se définit au travers de l'espace conçu (espace politique, de la règle), de l'espace perçu (espace du quotidien lié aux pratiques) et de l'espace vécu (lié à l'imaginaire, aux représentations), qui restent distincts malgré leurs interactions, mais dont il est nécessaire « de restituer l'unité productive » (Lefèbvre, 1974, dans Martin 2006, p. 2). Ce triptyque a servi de socle à la géographie sociale pour introduire le concept de territoire, défini par trois dimensions : (i) le politique comme espace de contrôle visant à réguler les actions, (ii) l'espace vécu en tant que support des représentations et des imaginaires qui accompagnent les pratiques, et (iii) le support de toutes actions aux enjeux collectifs et individuels. Elles ne peuvent être dissociées des territorialités, qui font les liens entre ces trois dimensions (Di Méo, 2011 ; 2016). Ces territorialités sont évolutives : elles dépendent de l'imaginaire, du territoire perçu, du contexte politique et réglementaire, et des représentations collectives et individuelles. Elles conditionnent des actions, des usages, des pratiques. Nous avons ainsi pris le parti d'analyser la territorialité à l'échelle de

l'individu pour comprendre (i) les représentations associées à la plaisance et leurs mises en tension avec l'espace perçu, par les plaisanciers et les élus et (ii) pour connaître l'acceptabilité des mesures prises, ou qui pourraient l'être, pour protéger les herbiers de zostères - impliquant un changement d'habitudes chez les plaisanciers.

- 24 Les dimensions de l'attachement au lieu (*place attachment*) sont définies par Scannell et Gifford (2010) au travers de trois composantes : ce qui relève d'un lieu en particulier (avec leurs dimensions sociale et physique) ; ce qui relève de l'individu ; et enfin, ce qui relève de processus affectifs, cognitifs et comportementaux. Ainsi, l'attachement au lieu et l'habitude des pratiques peuvent être des freins à l'acceptabilité de nouveaux aménagements ou de nouvelles réglementations transformant les lieux et/ou les modes de pratiques : on peut observer une mise en tension entre les espaces conçus, perçus et vécus, constituant des zones de friction et controverses locales. Au-delà de la dimension politique, le rapport collectif d'une société ou d'un groupe de personnes à un territoire ou lieu exprime des valeurs culturelles et sociales, mémorielles et symboliques : « la territorialité reflète encore la "multidimensionnalité du vécu territorial" (Raffestin, 1980) de chaque individu socialisé » (Di Méo, 2013, p. 1007). Sur l'île de Ré, l'attachement au lieu se manifeste par la légitimité accordée à la pratique du mouillage sauvage. La prise en compte des différents types d'attachement à un lieu et leur analyse dans le cadre de négociation des nouveaux projets d'aménagement peuvent être utiles pour la régulation durable de conflits liés à l'environnement (Cadoret, 2017).

Méconnaissance des acteurs et positionnements différenciés des élus par rapport aux herbiers de zostères

- 25 Les espaces vécus et perçus des plaisanciers circonscrivent les possibilités de protection des herbiers. Une certaine méconnaissance de cet habitat persiste, due à un manque de données, de communication et d'intérêt. Enfin, l'intégration de la protection des herbiers de zostères tend à être hétérogène dans les projets politiques locaux.

Des espaces marqués par un désir de "liberté" des plaisanciers

- 26 Les bateaux dispersés dans l'espace marin contribuent à définir une qualité et des aménités paysagères, reconnues tant par les locaux que par les gens de passage. Ils font partie de l'image à vocation identitaire de l'île dans laquelle certains plaisanciers s'investissent et se trouvent incarnés, comme à Rivedoux, où le mouillage sauvage apparaît courant et légitime dans l'espace local. Un membre de l'équipe municipale exprime cette idée : « ils [les bateaux au mouillage] sont appréciés parce qu'ils font partie du panorama, et les propriétaires sont des locaux, c'est des ostréiculteurs, c'est des pêcheurs, tout le monde sait à qui est ce bateau, ce bateau, ce bateau, et *cetera* » (Élu municipal, entretien n°23, réalisé à l'île de Ré, 07/2019). L'utilité sociale des bateaux sur corps-morts sauvages sur la plage de Rivedoux est double : l'organisation - ou l'absence d'organisation - des bateaux sur mouillages entretient des paysages communs, informellement patrimonialisés, et participe à la visibilité de l'interconnaissance locale ; beaucoup de personnes ayant un corps-mort sauvage sont

notoirement connues dans l'espace social. Cette pratique participe ainsi à la production de l'espace perçu.

- 27 Le mouillage sauvage, sans être âprement défendu en tant que tel, entretient un paysage qui alimente ce mode d'attachement au lieu tel qu'il est décrit par les usagers non-plaisanciers et les plaisanciers. Pour ces derniers, le mouillage sauvage représente aussi une liberté dans la pratique. Cette liberté peut être associée à la plaisance, comme à la pratique de l'île de Ré en tant que lieu de villégiature, bien que l'ancrage local et les modes d'inscription et d'investissement dans l'espace soient variés parmi les résidents secondaires.
- 28 La revendication des habitudes liées à un lieu et un ancrage territorial ancien, primant sur les normes plus récentes imposées par l'espace conçu (c'est-à-dire politique), sont considérées comme des marqueurs territoriaux et sont l'expression d'un attachement au lieu (Cadoret, 2017). Dans la construction de cet attachement, sur une grande partie du territoire rétais, la question de la légalité des mouillages apparaît relativement secondaire. L'importance de cette question est de plus relativisée par rapport à l'absence d'infrastructures alternatives, le caractère historique de l'ancrage, l'absence de services, l'absence de contrôle opéré par les services déconcentrés de l'État et le sentiment de participer à l'entretien d'aménités paysagères.
- 29 La valeur accordée à l'environnement n'est pas intrinsèque. Elle est essentiellement reconnue lorsque les activités anthropiques sont insérées dans sa protection, comme peuvent l'illustrer les propos d'un élu local : « L'île de Ré est un territoire environnemental que l'on protège très farouchement mais avec les activités humaines » (Élu, entretien n°15, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019).
- 30 L'environnement peut aussi être pensé en tant que capital naturel, dont les plaisanciers doivent participer à la préservation au nom de la pérennisation de leur activité dans le temps. La pratique de plaisance motive la protection : « personne n'a envie de voir la nature se détruire, et notamment pas les plaisanciers. C'est notre plaisir au contraire, donc... On ne va pas scier la branche sur laquelle on est (rires) » (Plaisancier, entretien n°18, réalisé à l'Île de Ré, 08/2019). Cette position peut faire émerger des tensions autour de politiques de préservation jugées strictement environnementalistes.
- 31 Cependant, la valeur des herbiers peut aussi être reconnue à travers des enjeux environnementaux mieux identifiés. L'importance accordée à la richesse ornithologique sur l'île – qu'incarne par exemple la réserve naturelle nationale de Lilleau des Niges, dans le Fier d'Ars –, constitue aussi un axe d'attachement au territoire. La bernache cravant, oiseau migrateur emblématique sur l'île de Ré, rythme par exemple le temps insulaire, leur hivernage étant très suivi par les naturalistes⁵. Les herbiers de zostères constituent l'une de leurs ressources alimentaires principales (Hily, 2006). Ainsi, les herbiers deviennent, dans la terminologie locale, un « garde-manger ». Si cette fonctionnalité attribuée est restrictive, elle facilite l'identification de la plante chez les plaisanciers : « moi-même, je ne sais pas forcément à quoi ça correspond, qu'est-ce qu'il faut faire pour la préservation des zostères, mais on sait que c'est lié. Donc, y'a quand même une certaine prise de conscience à ce niveau-là » (Plaisancier, entretien n°13, réalisé à l'Île de Ré, 08/2019).
- 32 Les herbiers de zostères ne sont donc pas exclus de toute forme d'attachement. Des plaisanciers et des municipalités défendent une cohabitation possible entre ces derniers et les activités anthropiques. Selon les élus et les plaisanciers locaux, la

situation de la ZMEL de la pointe du Grouin à Loix en témoignerait. Les acteurs locaux constatent une progression des herbiers de zostères sur la zone depuis la mise en place de la ZMEL – succès écologique que la municipalité attribue à sa politique de préservation. La mairie souligne qu'une cohabitation entre les herbiers et les plaisanciers est possible : « le mouillage fonctionne, la zostère s'est développée très clairement, y'en a de plus en plus... » (Élu, entretien n°15, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019). Mais dès lors que la préservation de la biodiversité est considérée par les plaisanciers locaux comme une menace qui met à mal les valeurs dominantes qu'ils attribuent à leur pratique, les mesures de protection sont contestées : « changer les modes de faire, c'est bien, comme le tri... Mais si on supprime des modes de faire, là c'est plus compliqué » (Plaisancier, entretien n°7, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019).

- 33 Le sentiment d'avoir à faire à une approche descendante et technocratique de la préservation des herbiers de zostères, couplé à un manque d'information du rôle des herbiers pour l'environnement et la société, renforce aussi la faible acceptabilité des mesures de préservation des herbiers de zostères.

Un manque d'informations sur les herbiers : “ça sert à quoi, l'herbe à canards ?”

- 34 Si la nécessité de préserver les herbiers de zostères a été exprimée par plusieurs acteurs, la méconnaissance de leurs fonctionnalités écologiques rend difficile, d'une part, la mise en place de mesures de gestion appropriées et, d'autre part, leur appropriation efficace par les pouvoirs publics.
- 35 Localement, les dénominations utilisées par les enquêtés pour qualifier ces phanérogames marines mobilisent une dimension sensible et traduisent trois postures : l'emploi d'un nom vernaculaire de type « herbiers », l'utilisation de la nomenclature scientifique comme les « zostères » et l'usage d'un qualificatif péjoratif. Ainsi, si ces espèces sont bien identifiées par les usagers de l'estran, les qualificatifs utilisés traduisent différents types d'intérêt qui leur sont portés ; les plus négatifs assimilent leur développement à une maladie qui « se propage ».
- 36 Selon les plaisanciers interrogés, les herbiers de zostères ne sont pas considérés comme un patrimoine naturel exceptionnel. Pour certains, qui en ont juste « entendu parler » (Agent de collectivité territoriale et plaisancier n°13, réalisés à l'Île de Ré, 07/2019 et 08/2019), ces herbiers apparaissent comme des « contraintes extérieures » (Plaisancier, entretien n°13, réalisé à l'Île de Ré, 08/2019), qui sont « plus encombrants qu'autre chose » (Plaisancier, entretien n°10, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019) dont « tout le monde se fout » (Plaisancier, entretien n°7, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019). Pour d'autres, il s'agit d'« herbe à canards » (Plaisanciers, entretiens n°1, n°6 et n°26, réalisés à l'Île de Ré, 08/2019) ne justifiant certainement pas le fait qu'autant de mesures réglementaires soient prises pour en assurer la préservation puisqu'il « y'en a partout ! Les canards ont de quoi se nourrir » (Plaisancier, entretien n°1, réalisé à l'Île de Ré, 08/2019).
- 37 Les mouillages, qu'ils soient organisés, forains et/ou sauvages, ont été identifiés comme particulièrement impactant pour les zostères, allant d'un écrasement ponctuel à récurrent à leur disparition totale lorsque les échouages sont répétés dans l'espace et dans le temps (Peuziat, 2005). Cependant, dans les espaces vécu et perçu de certains plaisanciers, les herbiers de zostères sont souvent assimilés à « des algues » dont la

- dégradation n'engendre pas d'enjeux environnementaux : « vous dire que les gens ont une vraie conscience de faire des dégâts ; j'en suis pas convaincu non plus hein ! » (Plaisancier, entretien n°26, réalisé à l'Île de Ré, 08/2019).
- 38 La perception de la menace qui pèse sur les herbiers est aussi parfois difficile à comprendre pour certains usagers. Ainsi la mise en place de mouillages organisés à Loix, en accord avec la DDTM dans le cadre d'une AOT, a semble-t-il favorisé le développement des herbiers de zostères : « y'avait des mouillages sauvages, lorsqu'on a mis des mouillages organisés, la zostère s'est développée à une vitesse faramineuse », (Plaisancier, entretien n°16, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019).
- 39 Lorsque ce secteur a été de nouveau interdit au mouillage par les services déconcentrés de l'État, l'incompréhension a été totale auprès de ces usagers : « quand on nous a expliqué, il faut déplacer la zone C à cause des zostères [...] et qu'on voyait bien que la zostère revenait et repoussait, bon, ça nous a paru, ça nous a paru à côté de la plaque » (Plaisancier, entretien n°35? réalisé à l'Île de Ré, 08/2019).
- 40 Même si quelques plaisanciers plaident pour une amélioration et un partage de connaissances sur le fonctionnement des herbiers de zostères et leur service écosystémique, une grande partie d'entre eux, par manque d'information et de sensibilisation, ne saisissent pas l'enjeu patrimonial qu'elles revêtent. D'après un agent d'une collectivité territoriale de l'île de Ré, pour certains usagers des lieux, ces « espèces très méconnues » - « des eaux austères ; des « zoo stères », « de la vase » (Agent de collectivité territoriale, entretien réalisé à l'Île de Ré, 07/2019) - interrogent sur leur intérêt : « Est-ce que les zones à zostères ont une grande rareté, ou pas ? » (Plaisancier, entretien n°18, réalisé à l'Île de Ré, 08/2019).
- 41 Ce manque de connaissance n'est pas propre aux plaisanciers et peut aussi exister dans certains services de l'État : « Donc je pense que c'est une problématique qui est connue, après, l'acculturation à la problématique et la prise en compte de l'herbier, je pense qu'en interne au service de la DDTM, même selon les services, c'est pas forcément évident quoi. » (Agent de la DREAL, entretien n°20, réalisé à Poitiers, 09/2019).
- 42 Ainsi pour les plaisanciers, un flou persiste autour de la connaissance et de l'utilité des zostères qui profite à l'émergence de controverses et à la légitimation de la poursuite de leurs pratiques. Devenues des espèces « phares », leur protection appelle à une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur qui implique une coordination des actions des services de l'État et des collectivités locales nécessaire à l'appropriation d'une véritable politique de préservation à destination des usagers.

Pour les élus locaux, une préservation noyée dans un dédale d'enjeux

- 43 Cette méconnaissance des herbiers conduit à s'interroger sur les alliances entre acteurs et les contextes locaux permettant de mettre en œuvre des mesures de préservation de ces herbiers. En tant qu'« intérêt diffus » (Lascoumes, 2018), les enjeux entourant la préservation ne sont pas portés et défendus par des groupes d'acteurs spécifiques sur la scène locale ; ils sont arbitrés par d'autres problématiques locales.
- 44 L'enjeu de préservation des herbiers apparaît aussi comme un sous-problème afférent à l'enjeu des mouillages illégaux sur l'île de Ré, ce qui le relie à des enjeux dépassant la seule question de la préservation de la biodiversité. La question du manque de places

dans les ports et celle des mouillages illégaux sur l'île sont inscrites depuis plusieurs années à l'agenda politique local au travers d'un Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) départemental, puis intercommunal, sans que ces deux documents n'aboutissent. En l'absence de schéma de planification à une échelle supra-communale, la prise en compte de l'enjeu reste dépendante des politiques développées à l'échelle communale.

- 45 Cette volonté politique apparaît hétérogène au sein des communes de l'île. A Loix, l'organisation des mouillages est vue par la municipalité comme un socle commun permettant la convergence des intérêts des différentes parties prenantes utilisatrices de la zone. Le principe de l'organisation des mouillages est salué : il est vu comme un instrument permettant la conservation de la qualité environnementale, paysagère et affective du lieu pouvant intégrer la question des herbiers de zostères. Chez les nombreux résidents secondaires plaisanciers, l'enjeu de protection résonne fortement : le territoire, chargé d'une valeur affective et émotionnelle, est un espace à préserver, tant dans ses dimensions naturelles qu'en tant qu'espace de villégiature (Blondy et al., 2016). Enfin, la volonté de faire de la pointe du Grouin un exemple d'espace concurrentiel, sans conflit d'usage, garantit aussi l'assise d'une autorité politique respectée.
- 46 D'autres communes ont mis en place ou ont souhaité mettre en place des ZMEL (Figure 1). Mais il est intéressant de noter que cette dynamique de régulation cohabite avec une tendance à la non-organisation des mouillages, existant dans des communes à l'Ouest de l'île. Il faut noter l'hétérogénéité des volontés politiques communales à propos de l'organisation des mouillages, qui est un sujet de tensions entre municipalités. Pour un élu, qui a mis en place des infrastructures, l'Ouest de l'île reste le « *far-west* » (Élu, entretien n°15, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019). Ce qualificatif, très critique, marque la distance qui existe entre différents élus.
- 47 Les arbitrages des communes se construisent autour des risques entourant la mise en place des ZMEL. Tout d'abord, la mesure est rarement populaire auprès des usagers, et peut s'avérer coûteuse électoralement, comme le résume un élu : « politiquement, [...], la situation la plus facile c'est de ne rien faire. Parce qu'alors là, c'est tellement admis et apprécié, que tout va bien. [...] » (Élu, entretien n°23, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019).
- 48 Le risque politique réside dans le pouvoir d'influence national que certains résidents secondaires possèdent, ou plus localement de professionnels et anciens professionnels fortement organisés, comme les conchyliculteurs bénéficiant de concessions et entretenant des usages informels de corps-morts, en marge de la légalité mais admis localement. Le risque peut aussi concerner des déplacements des mouillages sauvages, si des ZMEL se mettent en place isolément, sans concertation intercommunale. Enfin, le risque peut aussi être économique : considérant le coût d'entretien des infrastructures des ZMEL, devant prendre en compte l'installation du matériel, le changement des corps-morts, la gestion des rotations des plaisanciers et la mise en place de services annexes destinés aux plaisanciers, le retour sur investissement peut s'avérer délicat à trouver.
- 49 L'enjeu de préservation des herbiers de zostères dépasse donc une grille de lecture duale qui opposerait les plaisanciers et les collectivités locales : des intérêts communs sont défendus et ces catégorisations sont en fait peu opérantes. Les herbiers de zostères sont des objets de tensions, constitutifs de controverses locales, comme l'illustrent les études de cas réalisées à Loix et Rivedoux.

- 50 À Loix, la mise en place de la ZMEL portée par la municipalité a suivi un processus de co-construction avec l'association locale de plaisanciers, favorisant la convergence des perspectives : le dimensionnement de la ZMEL proportionné à l'utilisation effective de la zone permet une organisation légale sereine. Le déplacement de la zone C de la ZMEL, décidé dans un second temps afin de préserver les herbiers, est moins bien accepté par les plaisanciers. Pour la municipalité, la mise en œuvre de ce déplacement illustre la démarche d'exemplarité promue par la commune, mais fait également office de dernière marge de compromis. En effet, les élus locaux redoutent une réouverture du dossier de ZMEL par les services déconcentrés de l'État suspectés d'une forme de « jusqu'aboutisme » sur la question des herbiers (Agent de collectivité territoriale, entretien n°25, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019). Leurs inquiétudes reprennent en partie les contours de la contestation formulée par les usagers de l'espace, pour qui les herbiers de zostères apparaissent comme une « contrainte » (Plaisancier, entretien n°7, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019) exogène lorsque les mesures de préservation sont jugées trop restrictives.
- 51 A Rivedoux, le projet de ZMEL a été totalement stoppé. La municipalité insiste sur une situation environnementale qui n'est « pas bonne » pour souligner le caractère « dingue » du *statu quo* qui perdure plusieurs années après (Élu, entretien n°23, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019). Cette conjoncture est localement imputée à la désorganisation des services de l'État. Même si la préservation des herbiers n'a jamais été au cœur des préoccupations pour aménager des infrastructures de plaisance, les dommages sur les herbiers sont mobilisés par la municipalité pour critiquer le positionnement des services de l'État : « quand on parle des zostères, ils y sont dessus les bateaux là, ils y sont dessus, ils y sont ! Avec des corps-morts qui raclent le fond quand y'a des tempêtes, et *cetera*. Ils y sont ! Mais là, on les entend pas la DREAL là ! Ça ne choque personne, là » (Municipalité, entretien n°23, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019).
- 52 Les alliances d'acteurs autour de la question des herbiers ne peuvent être appréhendées que dans les contextes territoriaux dans lesquels elles émergent. Au-delà des espaces vécus des usagers et de leur inscription dans les jeux politiques locaux, les transformations et les interactions avec les services de l'État doivent être intégrées dans la réflexion, pour appréhender la gouvernance locale des herbiers de zostères.

Une difficile émergence d'une politique environnementale et de sa gouvernance

- 53 L'élaboration d'une politique environnementale autour de la préservation des herbiers de zostères est aussi dépendante des réformes des services de l'État, qui baissent structurellement les moyens alloués aux missions de terrain, et complexifient les relations entre services sur fond de répartition peu claire des prérogatives. Si les intentions des services de l'État d'horizontaliser les rapports entre parties prenantes sont bien accueillies, la difficile mise en œuvre de cette politique tend à complexifier les rapports entre acteurs et entraîne des crispations autour de la question des herbiers. Aux différentes échelles décisionnelles qui se saisissent de l'enjeu, la politique environnementale apparaît embryonnaire et peu opérationnelle.

Accompagner et soutenir les projets de ZMEL : la nouvelle posture de la DDTM face aux difficultés du terrain

- 54 Selon les plaisanciers rencontrés dans le cadre de notre étude, l'un des services de la DDTM intervient essentiellement sur les aspects dits de sécurisation des embarcations (gilet de sauvetage, carte d'identité, *et caetera*) et non sur le contrôle et la verbalisation des mouillages sauvages. La mission des agents de surveillance de ce service s'oriente aujourd'hui vers une mission d'accompagnement des municipalités dans leur dossier de création de ZMEL. Ce passage d'une logique de contrôle à une logique d'accompagnement et d'instruction des dossiers est présenté par la DDTM comme un changement de « doctrine » (Agent du service B de la DDTM, entretien n°11, réalisé à La Rochelle, 09/2019).
- 55 Cette mutation apparaît comme le résultat d'un double phénomène, dont les conséquences se recoupent : (i) une volonté de s'inscrire dans des rapports de gouvernance plus horizontaux afin de mettre en avant l'intelligence de terrain, qui est un des effets de la décentralisation, ainsi (ii) qu'un manque de moyens humains directement imputable à la RGPP (Poupeau, 2011). Dans les faits, les contraintes matérielles et humaines circonscrivent la « doctrine » : pas ou peu de verbalisation sur les mouillages sauvages tant qu'une alternative n'est pas proposée, c'est-à-dire tant que les plaisanciers n'ont pas la possibilité de s'amarrer dans une ZMEL. Les moyens des services étant diminués, la DDTM privilégie une politique de regroupement des mouillages légaux en ZMEL. Ces ZMEL sont attribuées pour 12 ans, alors qu'un mouillage individuel⁶ n'est autorisé que pour 3 ans et, dans le cas d'un renouvellement, les agents doivent procéder à une vérification *in situ* ce qui demande du temps et des moyens.
- 56 Comme évoqué précédemment, ce n'est qu'après la mise en place d'une alternative, c'est-à-dire l'installation d'une ZMEL, que la DDTM verbalise les mouillages sauvages localisés en dehors de cette dernière. Dans ce cas, la DDTM intervient sur demande de l'autorité portuaire, généralement la municipalité, en dressant un constat et en verbalisant. Ces dernières années, le cas est rarement arrivé à l'échelle du département. La volonté de rechercher collectivement des solutions au lieu de sanctionner est soulignée par ses agents : « notre idée c'est le pragmatisme, on avance progressivement et l'idée c'est bien d'avancer plutôt que de reculer et d'essayer de résorber progressivement les choses. Quand le sujet est complexe, les choses ne se font pas facilement, rapidement » (Agent du service A de la DDTM, entretien n°12, réalisé à La Rochelle, 09/2019).
- 57 De manière générale, la non-intervention des services de contrôle de la DDTM, tant qu'aucune alternative n'est proposée, est appréciée par les municipalités enquêtées. D'un point de vue théorique, cette posture est saluée par l'ensemble des parties prenantes : elle met l'accent sur la concertation, la gestion territorialisée des enjeux et permet également aux services de l'État, dans un contexte de resserrement des moyens financiers, de prioriser leurs actions. Dès lors qu'une alternative est proposée aux plaisanciers, plusieurs municipalités, comme celle de Rivedoux, seraient prêtes à autoriser une campagne de verbalisation des plaisanciers usant de mouillages sauvages. Cependant, les municipalités qui sont confrontées à des blocages d'instruction de leur projet de ZMEL se montrent fortement agacées par les lenteurs des procédures administratives et les avis parfois divergents entre les services de la DDTM et ceux de la

DREAL. En effet, les municipalités pointent des contradictions dans la posture des services déconcentrés de l'État, la posture de l'accompagnement avant la coercition ne peut être efficace que si des aménagements tangibles finissent par voir le jour. Si bien que dans le contexte actuel de blocage des projets de ZMEL, l'absence de répression à l'Ouest de l'île fortement marqué par les mouillages sauvages, où aucun projet de résorption des mouillages n'est évoqué en raison de l'absence de volonté politique de certaines municipalités, est fortement décriée par des plaisanciers et certaines municipalités : ceux-ci y voient de la « négligence » liée à un « manque de volonté » de l'État de faire respecter la loi (Élu, entretien n°21, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019). La pression coercitive des services déconcentrés de l'État est vue par ces municipalités comme le premier levier du déploiement d'une action publique cohérente de préservation des herbiers : elle permettrait d'exercer une « peur du gendarme » incitant les communes récalcitrantes à réfléchir à la formulation d'une offre légale de mouillages. La DDTM est consciente que la situation n'est pas satisfaisante, laissant certains herbiers de zostères impactés.

- 58 Ainsi, la volonté affichée de territorialisation des politiques publiques apparaît difficilement compatible avec la mise en œuvre de la RGPP, qui réduit drastiquement les agents des services déconcentrés de l'État. Ce hiatus est exprimé à de nombreuses reprises par différents agents lors des entretiens. L'arrivée du PNM EGMP dans le jeu d'acteurs est appréciée par la DDTM qui voit la possibilité d'un relais dans le rôle de coordination d'une politique de réduction des mouillages sauvages auprès des municipalités. Le PNM peut en effet se saisir de manière légitime de la thématique des mouillages sauvages à travers la question de la préservation des herbiers de zostères. Ainsi, la DDTM souhaite un travail coopératif avec le PNM, qui permettrait de mutualiser leurs forces dans un contexte de sous-effectif de leurs services respectifs.

Difficile collaboration entre et au sein des administrations déconcentrées de l'État

- 59 La difficile mise en pratique de la nouvelle « doctrine » d'un des services de la DDTM peut aussi s'expliquer par la délicate collaboration entre services d'une même administration (DDTM ou DREAL), ainsi qu'entre les différentes administrations étatiques (DDTM et DREAL).
- 60 Cette « doctrine » n'est pas connue par un nouveau service de la DDTM qui donne un des avis consultatifs lors de l'instruction des ZMEL. Trois raisons peuvent expliquer cette situation : (i) la création de ce nouveau service, conséquence de la Loi NOTRe; (ii) le manque de transversalité entre les services; et (iii) l'absence de nouveaux dossiers de demande de création de ZMEL depuis plusieurs années. La réforme territoriale de 2015 (loi NOTRe) a eu un impact direct sur les Régions et a notamment généré des transferts de compétences vers les Conseils Départementaux. A cela s'ajoute, des habitudes de travail différenciées, d'une administration (DDT) à l'autre (DREAL) et ou d'une Région à l'autre, dans la prise en compte de la transversalité entre services. Ainsi, certains services plus orientés « aménagement » ou « police » ne communiquent pas ou peu avec les services plus orientés sur la préservation de l'environnement au sein d'une même administration. Cette absence de communication entre les services de la DDTM engendre une méconnaissance du terrain par des agents d'autres services. Localement, cette situation engendre une sous-estimation du problème du mouillage sauvage sur la

partie rétaise par un service de la DDTM, concerné par la préservation des herbiers de zostères : « je ne sais pas, peut-être qu'il y en a mais ce n'est pas forcément remonté jusqu'à nous, on n'a pas forcément l'info. A priori je n'ai pas connaissance [...]. Sur l'île de Ré [...], j'ai l'impression qu'on n'a pas tant de mouillages anarchiques que ça en dehors des ports. » (Agent du service B de la DDTM, entretien n°11, réalisé à La Rochelle, 09/2019).

- 61 Cet état de fait n'est probablement que transitoire : « C'est sûr que là il y a un gros enjeu. Ce n'est effectivement pas un sujet pour l'instant qu'on a vraiment pris à bras le corps... » (Agent du service B de la DDTM, entretien n°11, réalisé à La Rochelle, 09/2019). La répartition peu claire des compétences entre la DDTM et la DREAL sur fond d'euphorisation vient s'ajouter à des tensions, voire des conflits, qui se structurent sur la base de cultures professionnelles différentes (Lascoumes et al., 2014). En effet, la défense des prérogatives de chaque service déconcentré de l'État selon les répartitions historiques des compétences, des ministères de tutelle et des consignes contradictoires, notamment à la fin des années 2000 et début des années 2010 (dépôt du projet de ZMEL à Rivedoux et application de la REATE), ont généré des crispations entre les services et des oppositions que les élus et plaisanciers n'ont pas comprises. La répartition des compétences entre la DDTM et la DREAL demeure floue quant aux périmètres du réseau européen Natura 2000 en mer ; leurs rôles ne sont toujours pas définis en 2019 : « en milieu marin, c'est pas complètement calé... Donc sur la gestion des habitats naturels y'a pas un service on va dire qui a... qui a plus légitimité qu'un autre » (Agent de la DREAL, entretien n°20, réalisé à La Rochelle, 09/2019).
- 62 De plus, les actions des services déconcentrés de l'État dépendent des directives et des priorités qui leur sont données par leurs ministères de tutelle : « c'est des choix d'orientation politiques. Nous, au final, on est là pour faire appliquer des réglementations. Après, on en a les moyens ou pas selon les structures et ... mais les textes réglementaires ils sont là, on en a plein, quels que soient les domaines, parfois ils sont contradictoires entre eux. C'est... Après, c'est des priorisations des actions des services de l'État aussi » (Agent de la DREAL, entretien n°20, réalisé Poitiers, 09/2019).
- 63 Ainsi, les agents de la DDTM qui accompagnent les municipalités dans la création de ZMEL ont une culture d'aménageur avec comme priorité principale la réduction des mouillages sauvages, alors que ceux de la DREAL accordent de l'importance à la dimension paysagère et la préservation des habitats au regard de leur culture environnementale (Lascoumes et al., 2014). Cette vision différente est certainement à l'origine de l'incompréhension de la municipalité de Rivedoux qui reçoit, lors de son projet de ZMEL, un avis négatif de la part de la DREAL et un avis positif de la part de la DDTM. Le fait que ces deux structures n'ont pas parlé d'une seule et même voix a été très critiqué par la municipalité et est resté ancré dans les mémoires des usagers et d'autres élus municipaux de l'île de Ré. Ces différends, lors de l'examen des dossiers, semblent aussi être renforcés par des conflits interpersonnels entre agents et responsables politiques locaux. Ces désaccords sont aussi à prendre en compte dans un contexte de changement de personnel dans les services de l'État, perturbant l'équilibre dans le jeu d'acteurs et les prises de décision (Lascoumes et al., 2014).
- 64 Le positionnement du service de la DREAL, concerné par la création de ZMEL, semble moins sujet aux compromis que celui de la DDTM sur le territoire du PNM EGMP. Cette fermeté s'exprime sur la question du calibrage des mouillages organisés : la création d'une ZMEL pour lutter contre le mouillage sauvage n'implique pas de résorber la

totalité du mouillage illégal. Le dimensionnement doit être questionné et ne peut être qu'une simple adéquation de la demande présente vers l'offre future : « On peut pas mettre l'offre en face de la demande, plus on aura de l'offre plus on aura de la demande quasiment... » (Agent de la DREAL, entretien n°20, réalisé à Poitiers, 09/2019).

- 65 Certaines municipalités ne comprennent pas cette posture de vouloir sous-dimensionner les places de mouillage par rapport à l'existant, au risque de ne pas résorber complètement le mouillage sauvage. L'argumentaire récurrent des municipalités et des associations de plaisanciers s'appuie sur un dimensionnement prévu lors de l'élaboration du SMVM entre 1992 et 1997, repris lors des dépôts successifs dans le cadre des projets de ZMEL. De plus, l'impact paysager est un autre sujet sur lequel l'agent interrogé du service de la DREAL ne fait pas de compromis : le projet de la ZMEL de Rivedoux a été rejeté notamment pour cause d'impact paysager jugé trop important.
- 66 Certaines municipalités ont du ressentiment par rapport aux services déconcentrés de l'État. Une municipalité, dont la procédure de création de ZMEL a duré 7 ans, avoue avoir réussi à en voir le bout grâce à des influences politiques. Les municipalités ne comprennent pas la rigueur des services déconcentrés de l'État pour une protection sans compromis :
- « [...] à force de se dire qu'on devait protéger la zostère à tout prix – ce qui est vrai, il faut la protéger – aucun aménagement n'a été possible, un moment l'aménagement du mouillage a failli ne pas se faire. Résultat encore aujourd'hui on aurait 300 bateaux comme aux Portes où y'en a 700, et là... C'est le problème de la DREAL et de l'État c'est qu'on est complètement capable de bloquer un dossier qui va dans le bon sens, mais on est incapable par contre d'aller verbaliser ce qui ne va pas, ou de... » (Élu, entretien n°14, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019)

La gestation d'une politique environnementale

- 67 La cohabitation entre les activités anthropiques et la préservation des herbiers demeure l'option privilégiée dans les discours des plaisanciers, comme dans ceux des services déconcentrés de l'État et des élus locaux qui mettent en avant une posture de l'équilibre, apparaissant alors comme un préalable à la mise en œuvre d'une politique environnementale de préservation. Cependant, le mode de définition de cet équilibre peut être interrogé sur plusieurs points.
- 68 Il existe, d'abord, une difficulté à se saisir scientifiquement des herbiers de zostères : ils sont peu visibles, peu quantifiés, peu spatialisés, sujet d'une transférabilité de la connaissance quasiment nulle. À Loix, une association évoque l'émergence soudaine de la thématique, dans le cadre de la mise en place de la ZMEL, sans qu'elle ne soit accompagnée d'une vraie politique de sensibilisation : « C'est un sujet qui est arrivé, il a fallu protéger l'herbe à canards point. C'est arrivé comme ça, on n'a pas su pourquoi » (Plaisancier, entretien n°26, réalisé à l'Île de Ré, 08/2019).
- 69 Au-delà d'un équilibre à définir sur des bases écologiques, le contexte législatif circonscrit également les capacités d'action des acteurs et les possibilités de mise en place d'infrastructures. Par exemple, le changement de gestionnaire dans le domaine des ports de plaisance induit par la loi NOTRe renforce l'inertie. Cette nouvelle organisation engendre des situations complexes et des difficultés à mener une politique cohérente en matière de plaisance (ports, ZMEL, zostères, *et cetera*). Ainsi, deux situations apparaissent sur l'île de Ré : (i) un gestionnaire unique pour les ZMEL et le

port situés sur la commune, et (ii) une autorité différente pour la gestion des infrastructures - le port de plaisance géré par le Conseil départemental ou l'EPCI et les ZMEL gérées par la municipalité. Jusqu'en 2019, la situation demeurait floue sur les transferts de compétences des ports de plaisance. Les services déconcentrés de l'État et les municipalités attendaient qu'une clarification concernant l'autorité de gestion soit établie pour engager ou relancer des dossiers de demande de création de ZMEL et d'agrandissement de port de plaisance.

- 70 La définition de ce point d'équilibre peut-il évoluer, en fonction des volontés politiques supra-territoriales, dépassant alors l'inertie visible sur le territoire rétais ? Il semblerait se profiler, pour les années à venir, une volonté de mettre en place une politique environnementale nationale qui vise à interdire le mouillage sauvage pour protéger la biodiversité. La parution du décret n°20 20-677 du 4 juin 2020 relatif à l'utilisation du domaine public maritime naturel en dehors des limites administratives des ports, montre qu'une réflexion sur la légitimité des mouillages s'est engagée au travers de la création de ZMEL (Legifrance, 2020). Cette parution marque l'affichage d'une volonté politique visant à : (1) limiter les mouillages sauvages et leurs dégâts sur la biodiversité marine ; (2) offrir aux plaisanciers des conditions d'accueil compatibles avec le respect de l'intégrité des fonds marins et la préservation de ces milieux et enfin, (3), veiller à la sécurité du bassin de navigation tout en rationalisant l'occupation de l'espace maritime. Ce décret renforce la révision des objectifs environnementaux relatifs aux herbiers de zostères du plan d'action pour le milieu marin (PAMM), qui s'intègre désormais dans le cadre de l'élaboration des documents stratégiques de façade (DSF), adoptés en septembre 2019. Les indicateurs opérationnels de l'objectif D01-HB-OE05 vise à interdire les mouillages sauvages sur les herbiers de zostères connues (*Zostera marina* et *Zostera noltei*), ainsi qu'à ne pas fournir de nouvelles autorisations ou de renouvellement d'autorisation de mouillage générant une abrasion de fond, hors mouillage écologique, dans les herbiers de zostères à l'horizon 2026. Pour autant, un agent de la DREAL interrogé dans le cadre de l'enquête, évoquant ces révisions, marquait son scepticisme dans un contexte structurel d'austérité budgétaire imposée aux services déconcentrés de l'État : « En fonction, en effet du nombre de bateaux qu'on va avoir à gérer, est-ce que c'est faisable quoi ? Parce que, prendre un texte réglementaire c'est une chose, mais un texte dont on sait pertinemment qu'on va pas être en mesure de l'appliquer, ça sert à rien quoi » (Agent de la DREAL, entretien n°20, réalisé à Poitiers, 09/2019).
- 71 Ce décalage redouté entre l'affichage d'objectifs ambitieux et les possibilités techniques de mise en pratique limitées pourrait aussi, à terme, renforcer les interrogations d'usagers questionnant la façon dont la protection de l'environnement est gérée par les services déconcentrés de l'État. Cette politique apparaît comme le reflet d'une gestion technique des questions environnementales, qui exclut les acteurs locaux revendiquant une expertise de terrain contre l'expertise technique des services de l'État. Comme le résume un membre d'une association de plaisanciers, les mesures environnementales s'apparentent alors à des « contraintes extérieures, [plutôt] que comme une volonté propre des aspects municipaux » (Plaisancier, entretien n°13, réalisé à l'Île de Ré, 08/2019).
- 72 De manière générale, l'équilibre entre les activités anthropiques et la préservation des herbiers semble associé, auprès de certains acteurs des services de l'État concernés, à la pacification des rapports entre parties prenantes. Comme le formule un agent d'un

service déconcentré de l'État interrogé, l'une des priorités du préfet est de préserver « la paix sociale » (Agent du service A de la DDTM, entretien n°12, réalisé à La Rochelle, 09/2019) : « il y a un contexte politique aussi qu'il faut prendre en compte. Il y a aussi des priorités, c'est-à-dire que quand le préfet s'attaque au PLUI, il n'a peut-être pas envie de s'attaquer au mouillage en même temps [...] On traite dossier par dossier, posément » (Agent du service A de la DDTM, entretien n°12, réalisé à La Rochelle, 09/2019).

- 73 La définition des ZMEL a donc toujours un caractère négocié, qui est le résultat d'un compromis. Les prises de décision ne s'opèrent pas seulement à travers le volet réglementaire, elles prennent aussi la dimension politique, comme l'illustre un agent : « ce n'est pas un souci de réglementation sur le fond, c'est un souci de conciliation des enjeux pour arriver à une solution qui satisfasse tout le monde, mais il faut que tout le monde soit un peu prêt à lâcher sur certaines choses » (Agent du service A de la DDTM, entretien n°12, réalisé à La Rochelle, 09/2019).
- 74 La préservation des herbiers s'intègre dans la pluralité d'enjeux locaux discutés entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités locales. Elle ne peut donc être interrogée isolément : l'équilibre se définit en saisissant le contexte socio-historique du territoire, les autres dossiers en cours d'instruction, ainsi que les contextes législatif et économique qui doivent être appréhendés en tenant compte de l'intrication des différentes échelles qui influent sur la prise en compte de l'enjeu zostères. A court terme, ce jeu d'équilibristes à plusieurs échelles dessert la préservation des herbiers de zostères, mais à long terme, elle laisse peut-être le temps à la construction ou à la maturation d'outils et de politiques environnementales qui permettront de réduire l'impact anthropique sur ces milieux.

Conclusion

- 75 Si l'enjeu de la préservation des herbiers de zostères semble être désormais localement considéré par les différentes parties prenantes, les dégradations dues aux mouillages sauvages se poursuivent à l'échelle de l'île. Plusieurs facteurs explicatifs apparaissent déterminants pour penser le maintien de ce statu quo.
- 76 L'ancrage des habitudes, la liberté de pratique associée à la plaisance et l'entretien d'aménités paysagères par les plaisanciers participent à la production des espaces vécus intégrant difficilement, à ce jour, les régulations nécessaires à la préservation des herbiers. Le passage d'une situation autogérée et sans frais apparents à un système régi et payant pourrait notamment générer des tensions. Cette organisation est présentée par les municipalités comme un risque politique, d'autant plus que la pratique concerne de nombreux résidents secondaires de l'île, présentés par de nombreux enquêtés comme particulièrement influents. Cette influence en termes de ressources sociales peut s'exercer à l'extérieur de l'île ou par leur ancrage historique sur le territoire, ce qui les dote de réseaux d'influence particulièrement opérants. Des arbitrages informels sont alors effectués par les acteurs locaux, qui rapportent les coûts financiers, humains et en temps, à la plus-value écologique et administrative de l'organisation, construisant ou non une volonté politique locale.
- 77 Cette volonté politique se construit aussi par les interactions entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés de l'État : elle apparaît inséparable d'une analyse des relations entre ces différentes parties prenantes sur les territoires d'étude.

Les acteurs de terrain relèvent des injonctions contradictoires entre des consignes émanant de différents services déconcentrés de l'État, provoquant un manque de clarté et rendant l'appropriation des enjeux difficiles. Les différentes réformes au sein des services de l'État, et le contexte structurel de contrainte budgétaire que ces institutions subissent, corsettent les marges de manœuvre et la possibilité de mise en application de la nouvelle posture d'accompagnement des porteurs de projet de ZMEL. Les services déconcentrés de l'État, moins en capacité d'opérer des missions sur le terrain qu'autrefois, sont alors vus comme relativement éloignés du territoire et de ses réalités. Dans les discours, des oppositions se structurent : les acteurs locaux se présentent comme étant en prise avec le terrain et ses enjeux pratiques, et s'opposent à une vision plus technocratique et par le haut (*top down*) de la préservation de l'environnement à laquelle les services déconcentrés de l'État sont assimilés.

- 78 Au-delà de la reconnaissance ou non de leurs fonctions écologiques, les herbiers de zostères peuvent être instrumentalisés à des fins symboliques. Ils incarnent alors l'intrusion d'une logique de gestion écologique perçue comme imposée, d'autant plus qu'elle est accompagnée par des considérations administrativo-politiques qui apparaissent éloignées des réalités du terrain pour les acteurs locaux.
- 79 Pour autant, il convient de souligner que la situation actuelle n'est pas immuable, et que plusieurs leviers peuvent être actionnés afin d'améliorer la prise en compte des herbiers de zostères. Un travail de sensibilisation autour des herbiers de zostères est réclamé par de nombreux acteurs pour mieux cerner les enjeux qui entourent ces écosystèmes. Sur ce point, l'arrivée du PNM, nouvel acteur local de la gouvernance de l'espace marin, est vue comme une opportunité par les plaisanciers, les élus et les services déconcentrés de l'État. En effet, l'une des principales prérogatives de cet acteur est la communication sur les habitats et espèces marins et littoraux. Ils attendent de lui qu'il soit l'intermédiaire entre les scientifiques et les usagers pour garantir une communication claire et accessible basée sur des connaissances rigoureuses. Depuis 2019, le PNM a amorcé des études pour mieux connaître cet habitat : sa stratégie consiste à avoir suffisamment de connaissances sur les herbiers de zostères et sur les types de mouillages du territoire. L'objectif est de lancer des discussions sur l'articulation de la préservation de ces herbiers avec le besoin de mouillages pour les plaisanciers, en conformité avec la réglementation. Cette position implique une réelle prise en compte des pratiques existantes sur le territoire. Dès 2022, le PNM annonce via son site internet qu'il « lance un projet avec le financement de l'État qui se déroulera sur trois volets : le développement de mouillages innovants, la réorganisation des zones de mouillage et la sensibilisation des plaisanciers » (PNM EGMP, 2020).
- 80 Le PNM devient dès lors un acteur clé du territoire sur la thématique des mouillages, en vue d'améliorer la situation environnementale. Il a pris, comme l'attendaient les acteurs locaux, son rôle d'intermédiaire entre les élus et les services déconcentrés de l'État. Il devient alors un moteur dans la territorialisation des politiques environnementales, favorisant leur appropriation par les élus locaux, comme l'évoque un acteur du PNM : « essayons d'enclencher quelque chose au niveau territorial pour ne pas que ça nous tombe dessus et que, moi quelque part, j'aime pas trop ce mode d'action ! Ça m'embêterait d'arriver en disant « de toute façon, c'est un truc qui tombe de la DCSMM⁷ mais c'est le Parc qui fait appliquer ça » (Agent du PNM, entretien n°23, réalisé à l'Île de Ré, 07/2019).

- 81 La stratégie de mise en place de ce plan via une concertation large doit donc se lancer en prenant en compte le contexte local, c'est-à-dire notamment l'appréhension préexistante de la thématique des herbiers, et tenter de précéder un volet coercitif qui pourrait être conduit par des échéances réglementaires définies à des échelles supra-locales. Ce plan devrait notamment être co-construit avec la DDTM, qui devra alors opérer simultanément sur le volet réglementaire et le volet coercitif.
- 82 Le PNM EGMP, faisant partie du réseau de l'OFB, bénéficie des retours d'expérience d'autres gestionnaires d'Aires Marines Protégées (AMP). Ceux-ci permettent d'enclencher des campagnes de sensibilisation efficaces auprès des plaisanciers, s'appuyant sur des études liées aux impacts et celles se rapportant aux services écosystémiques ainsi que des méthodes qui ont fait leurs preuves. Par exemple, entre 2012 et 2015, le Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan a réalisé une étude de service écosystémique sur les herbiers de zostères (Angst et al., 2014). Depuis 2016, il participe au projet *Econaviguer* dont l'objectif est de déclencher une prise de conscience des usagers pour induire une modification de leurs pratiques en réalisant des campagnes de sensibilisation. L'évaluation des effets de cette campagne de sensibilisation montre que : (1) les personnes déjà sensibilisées sont plus nombreuses à connaître les herbiers de zostères que ceux qui n'ont pas eu encore l'accès à l'information par les agents du PNR ; (2) les plaisanciers déjà sensibilisés sont plus nombreux à connaître la problématique de l'ancrage sur les herbiers de zostères et, (3) la moitié d'entre eux affirment que leur perception a été modifiée suite à cette sensibilisation (Audouit et al., 2020). Dans le PNM du Golfe du Lion, l'efficacité de la sensibilisation est aussi liée à l'inscription dans le temps des institutions qui en ont la charge, et à la présence sur le terrain auprès des acteurs visés par les campagnes (Audouit et al., 2021). Sur d'autres AMP situées en Méditerranée française, des campagnes de sensibilisation ont lieu avec Ecogeste Méditerranée qui vise à inciter des changements de pratiques des plaisanciers afin de réduire leurs impacts sur la biodiversité marine. D'autres nombreuses expériences menées en Italie (Venturini et al., 2021), au Qatar (Fanning et al., 2021), en Angleterre (Parry-Wilson et al., 2019) ou encore dans le Parc national de Guadeloupe (Rufin-Soler et al., 2018) montrent les possibilités multiples pour concilier pratiques récréatives et protection des milieux.

Les auteurs remercient les co-financeurs de l'étude réalisée dans le cadre du projet intégré LIFE 16 IPE/FR001 Marha et sur laquelle l'article s'appuie : Office Français de la Biodiversité (OFB) et l'Université de Lille. Ils remercient également les agents du PNM Estuaires de la Gironde et mer des Pertuis pour le temps consacré à échanger sur la thématique des mouillages sauvages sur les herbiers de zostères. Ce travail n'aurait pu se faire sans les acteurs du territoire qui ont été interviewés : plaisanciers, associations, municipalités, agents des services déconcentrés de l'État. Les discussions avec chacun ont été éclairantes. Le laboratoire LIENS UMR 7266 et plus particulièrement Valentin Guyonnard sont remerciés pour avoir partagé leurs données sur les mouillages. Les auteurs remercient Marie Laboureur, IGE au Laboratoire de TVES ULR 4477, pour la réalisation des cartes.

BIBLIOGRAPHIE

- Angst, B., M., Philippe, M., Urien, J., Herry, J., Balle-Beganton, R., Pasco, M., Casse, et D., Bailly, 2014, *Synthèse des connaissances sur les herbiers de zostères en appui à leur gestion dans le golfe du Morbihan*, Rapport AMURE et SIAGM, 138 p.
- Auby, I., C.-A., Bost, H., Budzinski, S., Dalloyau, A., Desternes, A., Belles, G., Trut, M., Plus, C., Pere, L., Couzi, C., Feigne, et J., Steinmetz, 2011, *Régression des herbiers de zostères dans le Bassin d'Arcachon : état des lieux et recherche des causes*, RST/ODE/LER/AR/11.007, [en ligne] URL : <https://archimer.ifremer.fr/doc/00054/16507/>
- Audouit, C., D., Menthonnex, 2020, *Appui méthodologique pour récolter de la donnée en amont de l'élaboration du diagnostic socio-économique de l'Estuaire de la Vilaine*, MarHa_A3T1.C, Rapport Final, Université de Lille - TVES URL 4477, [en ligne] URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-02958929>
- Audouit, C., J., Cardinal, D., Menthonnex, et M., Laboureur, 2021, *Approfondissement de la connaissance des activités et des usagers de plongée sur le PNM du Golfe du Lion*, Projet intégré LIFE 16 IPE/FR001 Marha, MarHa A3T2 Rapport final, TVES ULR 4477 Université de Lille, 148 p.
- Barbier, R., et C., Larrue, 2011, *Démocratie environnementale et territoires : un bilan d'étape*, *Participations*, n° 1, pp. 67-104, [en ligne] URL : <https://www.cairn.info/revue-participations-2011-1-page-67.htm>
- Barthe, Y., D., Blic, J.-P., de Heurtin, É., Lagneau, C., Lemieux, D., Linhardt, C.M., Bellaing, C., de Rémy, et D., Trom, 2013, *Sociologie pragmatique : mode d'emploi*, *Politix*, n° 3, vol. 103, pp. 175-204, [en ligne] URL : <https://www.cairn-int.info/journal-politix-2013-3-page-175.htm>
- Blondy, C., L., Vacher, et D., Vye, 2016, *Les résidents secondaires, des acteurs essentiels des systèmes touristiques littoraux français ?*, *Territoire en mouvement revue de géographie et aménagement*, [en ligne] URL : <https://journals.openedition.org/tem/3344>
- Boncoeur, J., J.-F., Noël, A., Sabourin et J., Tsang King Sang, 2007, *La gouvernance des aires marines protégées : le projet de parc marin en Iroise, un exemple de processus participatif?*, *Mondes en développement*, 2007/2 (n°138); pp. 77-92, [en ligne] URL : <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2007-2-page-77.htm>
- Bonnelli, L., et W., Pelletier, 2010, *L'État démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, Coll. Cahiers libres, La Découverte, 324 p.
- Cadoret, A., 2017, *L'attachement aux lieux dans les conflits liés à l'environnement sur le littoral : une ressource pour leur régulation*, *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 17, n°1, [en ligne] URL : <https://journals.openedition.org/vertigo/18436>
- Cardinal, J., C., Audouit, C., Rufin-Soler, et M., Laboureur, 2020, *Approfondissement de la connaissance de l'activité plaisance au sein du PNM Estuaire de la Gironde et Mer des Pertuis*, Du Projet intégré LIFE 16 IPE/FR001 Marha, MarHa_A3T1 C, Rapport final, Univ. Lille, TVES URL 4477, 76 p.
- Claeys, C., S., Ruitton, N., Frachon, H.-V., Mireille, D., Ami, et C., Barthélémy, 2017, *The environmental and sociopolitical stakes of visual-monitoring within a protected marine area*, *Visual Methodologies*, 5, 2, pp. 8-20.
- Commission OSPAR, 2008a, *Descriptions des habitats inscrits sur la liste OSPAR des espèces et des habitats menacés et/ou en déclin*, numéro de référence 2008-07, 10 p.

- Commission OSPAR, 2008b, Liste OSPAR des espèces et des habitats menacés et/ou en déclin. Numéro de référence 2008-06, 5 p., [en ligne] URL : https://inpn.mnhn.fr/docs/ref_habitats/TYPO_OSPAR_ESP_HAB_PDF.pdf
- Communauté de communes de l'île de Ré, 2019, Plan Local d'Urbanisme Intercommunal (PLUi) de l'île de Ré 2020, Rapport de présentation, 616 p., [en ligne] URL : https://cdciledere.fr/sites/default/files/publications/rp_vol1-bd_1.pdf
- Communauté de communes de l'île de Ré, 2012, Schéma de Cohérence Territoriale de l'île de Ré, 472 p., [en ligne] URL : <https://cdciledere.fr/sites/default/files/publications/SCOT.pdf>
- Costanza, R., R., Arge, R., de Groot, S., Farberk, M., Grasso, B., Hannon, K., Limburg, S., Naeem, R. V., O'Neill, J., Paruelo, R. G., Raskin, P., Suttonkk, M., van den Belt, 1997, The value of the world's ecosystem services and natural capital, *Nature*, 387, pp. 253-260, [en ligne] URL : <https://www.nature.com/articles/387253a0>
- Cullen-Unsworth, L., et R., Unsworth, 2013, Seagrass meadows, ecosystem services, and sustainability, *Environmental Science & Policy*, 55, pp. 14-28, [en ligne] URL : https://www.researchgate.net/publication/259055997_Seagrass_Meadows_Ecosystem_Services_and_Sustainability
- Di Méo, G., 2011, *La territorialité : une tension régulatrice des contradictions territoriales*. CIST2011 - Fonder les sciences du territoire, Collège international des sciences du territoire (CIST), Nov 2011, Paris, France, pp. 119-123, [en ligne] URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01353403/document>
- Di Méo, G., 2013, Territorialité, dans J., Lévy, M., Lussault, 2013, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Éd. Belin, 1007 p.
- Di Méo, G., 2016, Une géographie sociale, *Cybergeo: European Journal of Geography* [en ligne] URL : <http://journals.openedition.org/cybergeo/27761>
- EGIS, 2014, *Projet de modification du périmètre de la zone de mouillages organisée de la Pointe du Grouin - Commune de Loix - Ile de Ré*, 77 p.
- Fanning, L. M., M. N., Al-Naimi, P., Range., A-S. M., Ali, J., Bouwmeester, F., al-Jamali, J. A., Burt, et R., Ben-Hamadou, 2021, Applying the ecosystem services - EBM framework to sustainably manage Qatar's coral reefs and seagrass beds, *Ocean & Coastal Management*, vol. 205, n° 105566, <https://doi.org/10.1016/j.ocecoaman.2021.105566>
- Gagneron, W., 2015, Quel bilan et quel rôle pour les administrations déconcentrées de l'État ?, *Revue française d'administration publique*, [en ligne] URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2015-4-page-923.htm>
- Guyonnard, V., 2020a, *Observations aériennes pour la spatialisation des activités de loisirs sur la bande côtière. Protocole à partir de photographies verticales à très haute résolution (6,5cm/pixel) prises depuis un ULM*. Fiche test VALOBS n°4, Observatoire des pratiques de tourisme et de loisirs, UMR 7266 LIENSs CNRS - La Rochelle Université, Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, 17 p.
- Guyonnard, V., 2020b, *Dossier technique et scientifique sur la mise en place d'un système d'observations des usages de loisir à l'échelle du Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis*, Rapport final du programme VALOBS, Observatoire des pratiques de tourisme et de loisirs, UMR 7266 LIENSs CNRS - La Rochelle Université, Parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, 142 p.

- Hily, C., 2006, *Fiche de synthèse sur les biocénoses : les herbiers de Zostères marines (Zostera marina et Zostera noltii)*. REBENT, 6p., [en ligne] URL : http://www.rebent.org//medias/documents/www/contentu/documents/Hily_Rebent_Herbiers_2006.pdf/
- INSEE, 2015, Dossier complet - Intercommunalité - Métropole de CC de l'île de Ré, 8 p. [en ligne] URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-241700459>
- Lascoumes, P., L., Bonnaud, J.-P., Le Bourhis, et È., Martinais, 2014, *Le développement durable - Une nouvelle affaire d'État*, PUF, UNIL, 200p.
- Lascoumes, P., 2018, *Action publique et environnement*, Que sais-je?, 119 p.
- Lacroix, V., et E., Zaccai, 2010, Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante, *Revue française d'administration publique*, vol. 2, n°134, pp. 205-232, [en ligne] URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2010-2-page-205.htm>
- Lafon, S., 2017, Un accord pour la biodiversité marine : le cas du parc naturel marin de l'estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 17, n° 1, [en ligne] URL : <https://journals.openedition.org/vertigo/18487>
- Le Bourhis, J.-P., 2012, Le gouvernement territorial de l'environnement, pp. 215-225, dans : Barbier R., Boudes P., Bozonnet J.-P., Candau J., Dobré M., Lewis N., Rudolf N., *Manuel de sociologie de l'environnement*, Presses de l'Université Laval, 506 p.
- Légifrance, 2020, Décret n° 2020-677 du 4 juin 2020 relatif à l'utilisation du domaine public maritime naturel en dehors des limites administratives des ports, [en ligne] URL : <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2020/6/4/TREL1910003D/jo/texte>
- Le Lidec, P., 2007, Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation, *Revue française d'administration publique*, vol.1, n°121-122, pp. 111-130, [en ligne] URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2007-1-page-111.htm>
- Martin, J.-Y., 2006, Une géographie critique de l'espace du quotidien. L'actualité mondialisée de la pensée spatiale d'Henri Lefebvre, *Articulo - Journal of Urban Research*, 2, [en ligne] URL : <https://www.semanticscholar.org/paper/Une-g%C3%A9ographie-critique-de-l%E2%80%99espace-du-quotidien.-Martin/60ebcea57646363d7bff0e34ca2a3fe2c40ad366>
- Mermet, L., et D., Salles, 2017, *Environnement : la concertation approuvée contestée dépassée ?*, De Boeck Supérieur, 400 p.
- Milazzo, M., F., Badalamenti, G., Ceccherello, et R., Chemello, 2004, Boat anchoring on Posidonia oceanica beds in a marine protected area (Italy, western Mediterranean): effect of anchor types in different anchoring stages, *Journal of Experimental Marine Biology and Ecology*, 299, pp. 51-62.
- Service de l'Urbanisme et de l'Habitat de la Direction Départementale et de l'équipement de la Charente-Maritime, 2005, *Mise en valeur du littoral charentais*, [en ligne] URL : https://www.nouvelle-aquitaine.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/smvm_synthese_vocations_2005.pdf
- Parry-Wilson, H. M., S. E., Rees, H., Leather, R., Cole, C., Rugg, M. J., Attrill, 2019, Assessing behavioural and social responses to an eco-mooring trial for zostera marine conservation management in Torbay, Southwest England, *Ocean & Coastal Management*, vol. 180, n° 104906. [en ligne] URL : <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0964569118308986?via%3Dihub>

- Peuziat, I., 2005, Plaisance et environnement. Pratiques, représentations et impacts de la fréquentation nautique de loisir dans les espaces insulaires. Le cas de l'archipel de Glénan (France). Thèse de doctorat. Université de Bretagne Occidentale, 343 p.
- PNM EGMP, 2018, *Plan de gestion du Parc Naturel Marin de l'Estuaire de la Gironde et de la Mer des Pertuis*, 460 p., [en ligne] URL : <https://fr.calameo.com/ofbiodiversite/read/003502948159d6c1ba652?view=book&page=1>
- PNM EGMP, 2020, *Les effets des activités sur le milieu marin*, parc-marin-gironde-pertuis.fr, [en ligne] URL : <https://parc-marin-gironde-pertuis.fr/editorial/les-effets-des-activites-sur-le-milieu-marin>
- Poupeau, F.-M., 2011, (Con)fusion dans l'État départemental : la mise en place des Directions Départementales des Territoires (et de la Mer), *Revue française d'administration publique*, 2011/3 n° 139, pp. 517-535, [en ligne] URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2011-3-page-517.htm>
- Raffestin, C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec, 250p.
- Rufin-Soler, C., (coord.), V., Andreu-Boussut, et C., Chadenas, 2018, *Pressions touristiques sur les Îlets du Parc National de la Guadeloupe*, Rapport final du projet Pressîles, Parc national de Guadeloupe et Conservatoire du Littoral, 93 p.
- Rumpala, Y., 2008, Le développement durable appelle-t-il davantage de démocratie ? Quand le développement durable rencontre la gouvernance, *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Vol. 8, n° 2, [en ligne] URL : <https://journals.openedition.org/vertigo/4996>
- Scannell, L., et R., Gifford, 2010, Defining place attachment : A tripartite organizing framework, *Journal of Environmental Psychology*, Vol. 30, n°1, pp. 1-10, [en ligne] URL : https://www.researchgate.net/publication/222185234_Defining_Place_Attachment_A_Tripartite_Organizing_Framework
- Simon, D., et A., Rigaux, 1991, Les contraintes de la transcription en droit français des directives communautaires : le secteur de l'environnement, *Revue Juridique de l'Environnement*, n°3, pp. 269-332, [en ligne] URL : https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1991_num_16_3_2715
- Tatoni, T, dir., 2013, *Caractérisation de la fréquentation littorale et détermination d'indicateurs de vulnérabilité écologique pour définir des modes de gestion durable - Cas de la bande littorale du projet de parc national des calanques* (FHUVEL), Rapport final, APR LITEAU, MEDDT
- Venturini, S., F., Massa, M., Castellano, G., Fanciulli, P., Povero, 2021, Recreational boating in the Portofino Marine Protected Area (MPA), Italy: Characterization and analysis in the last decade (2006-2016) and some considerations on management, *Marine Policy*, vol. 127, n° 103178, [en ligne] URL : <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2018.06.006>

NOTES

1. Pour des raisons d'anonymisation et afin de respecter le Règlement général sur la protection des données (RGPD), les services ne sont pas nommés, les effectifs de personnel de ces services étant très faibles. Ainsi, que la règle dans le texte est de mettre service A et service B pour différencier deux services d'une même institution étatique, notamment pour la DDTM.
2. Des DDT n'ont pas de façade maritime et donc de service concernant le maritime et le littoral.
3. Qui relève du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.
4. Cependant, certains de ces EPCI n'ont pas pris cette compétence.

5. Environ 10 000 bernaches cravants passent sur l'île de Ré pendant l'hiver selon la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO) [en ligne] URL : <http://files.biolovision.net/www.faune-aquitaine.org/userfiles/Fichestechniques/Brochure.pdf>
 6. Un plaisancier peut demander un mouillage individuel hors ZMEL en faisant une demande d'AOT à la DDTM.
 7. Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin (2008/56/CE)
-

RÉSUMÉS

Cet article s'appuie sur une étude menée en 2019 à l'île de Ré concernant les mouillages sauvages sur les herbiers de zostères, habitat protégé depuis 1992, relevant de la "Directive Habitats". L'épineuse question des mouillages sauvages sur l'île est relancée par le prisme des dégradations qu'ils engendrent sur les herbiers de zostères. Dans le contexte du littoral charentais et plus particulièrement de l'île de Ré, l'article tente d'expliquer, à partir de deux études de cas à Loix et Rivedoux, le processus de construction d'une politique environnementale visant à réguler l'impact des mouillages sur les herbiers de zostères. Il se place au carrefour d'enjeux politiques, environnementaux et économiques qui mobilisent des acteurs hétérogènes à différentes échelles décisionnelles. Sa mise à l'agenda et la proposition de solutions locales par la mise en place de Zones de Mouillages et d'équipements Légers (ZMEL) ne se déroulent pas sans heurts : ils suscitent controverses et blocages des différentes parties prenantes (plaisanciers, élus et services déconcentrés de l'État) qui ne peuvent être appréhendés qu'en considérant le contexte socio-historique du territoire. La difficile émergence de cette politique environnementale est appréhendée à l'aune de l'interaction des réformes administratives successives - transformant l'organisation et les prérogatives des services de l'État -, des représentations plaisanciers, du cadre encore flou de la gouvernance des herbiers, et des jeux politiques locaux accompagnés de leurs rapports de pouvoir.

This article is based on a study carried out in 2019 on the island of Ré concerning illegal mooring on eelgrass beds, a habitat that has been preserved since 1992 by the "Habitat Directive". The thorny issue of illegal mooring on the island has been revived through the issue of the damages it causes to eelgrass beds. In the context of the Charente coastline, and more particularly the Ré island, the article analyses the construction process of an environmental policy to regulate the mooring impact on eelgrass beds. This process crosses political, environmental and economic issues mobilising heterogeneous actors at different decision-making levels. The agenda setting and local policy making - by setting up light dedicated Mooring Zones (french « Zones de Mouillages et d'équipements Légers » (ZMEL)) - are conflicting. It gives rise to controversy and blockages by the various stakeholders (sailors, locally elected representatives and decentralized State departments) which can only be understood by considering the socio-historical context of the area. The difficult emergence of this environmental policy is highlighted by the interaction of successive administrative reforms - transforming the organization and prerogatives of decentralized State departments -, the representations of sailors, the fuzzy governance frame of the eelgrass beds, and local political games and its power relations.

INDEX

Keywords : eelgrass beds, wild mooring, stakeholders' interactions, governance, marine natural park, Island of Ré

Mots-clés : herbiers de zostères, mouillage sauvage, jeux d'acteurs, parc naturel marin, gouvernance, Île de Ré

AUTEURS

JÉRÔME CARDINAL

Doctorant en Aménagement-Urbanisme, Université de Tours, courriel : jerome.cardinal@univ-tours.fr

CHRISTELLE AUDOUIT

Géographe, Ingénieure de recherche en production, traitement et analyse de données, Université de Lille, Université Littoral Côte d'Opale, ULR 4477 - TVES - Territoires, Villes, Environnement & Société, courriel : christelle.audouit@univ-lille.fr

CAROLINE RUFIN-SOLER

Maître de conférences en Géographie, Université Littoral Côte d'Opale, Université de Lille, ULR 4477 - TVES - Territoires, Villes, Environnement & Société, courriel : caroline.rufin-soler@univ-littoral.fr