



Tendance au non-respect de la réglementation sur l'aquaculture au Cameroun

Trend towards non-compliance with aquaculture rules in Cameroon

Junie Albine Atangana KENFACK⁽¹⁾, Paul TCHAWA⁽²⁾ & Jean-Claude MICHA⁽³⁾

Abstract : Compliance with the regulations governing aquaculture is one of the determinants keys of the effectiveness of aquaculture policy. The objective of this reflection is to demonstrate that fish farmers do not always comply with the regulations governing aquaculture in Cameroon. To conduct this reflection, the analysis of actor's strategies was used to identify the players in aquaculture policy and their respective objectives. The analysis of the context, the profile and the perception of fish farmers allowed to measure their ability to comply with the regulations. The root causes analysis of fish farmers' behaviour (causes of effects approach) made it possible to establish the links between the causes of fish farmers' strategies and their effects on the effectiveness of aquaculture policy. Considering that the establishment of aquaculture policy stems from a collective problem around which is structured by different interactions between actors, and during which different rules will intervene to structure the behavior of stakeholders. It appears that all the stakeholders do not pursue objectives of concretization of these rules. Some try on the contrary to bypass or to instrumentalize the rules. Others seek to mitigate their effects or to favour under-measured solutions. These different strategies would be related to their perception, their lack of willingness or inability to comply with aquaculture rules. They act as obstacles to the achievement of the objectives of Cameroon's aquaculture policy. These strategies highlight the non-mechanical, open and uncertain character of the process of implementation of aquaculture policy in Cameroon. This contribution suggests the need to better communication on aquaculture rules and to adapt institutional rules to local context.

Key words: aquaculture; Cameroon; stakeholders game; aquaculture policy; institutional rules

Résumé : Le respect de la réglementation qui encadre l'aquaculture est un des déterminants-clés de l'efficacité de la politique aquacole. L'objectif de cette réflexion est de démontrer que les pisciculteurs n'obéissent pas toujours à la réglementation qui encadre l'aquaculture au Cameroun.

Pour conduire cette réflexion, l'analyse des stratégies d'acteurs a été utilisée pour identifier les acteurs de la politique aquacole et leurs objectifs respectifs. L'analyse du contexte, du profil et de la perception des pisciculteurs a permis de mesurer leur capacité à respecter la réglementation. Quant à l'analyse des causes profondes du comportement des pisciculteurs (causes à effets), elle a permis d'établir les liens entre les causes des stratégies déployées par les pisciculteurs face à la réglementation et leurs effets sur l'efficacité de la politique aquacole. Considérant que la mise en œuvre de la politique aquacole part d'un problème collectif autour duquel se structurent différentes interactions entre les acteurs et au cours de laquelle différentes règles vont intervenir pour structurer le comportement des acteurs, il apparait que les pisciculteurs ne cherchent pas forcément à obéir à la réglementation sur l'aquaculture. Certains cherchent au contraire à contourner ou à instrumentaliser les règles. D'autres cherchent à atténuer leurs effets ou à favoriser des solutions sur mesure. Ces différentes stratégies seraient liées à leur perception, à leur manque de volonté voire à leur incapacité à respecter la réglementation sur l'aquaculture. Ainsi, elles constituent des freins à l'atteinte des objectifs de la politique aquacole du Cameroun. Ces stratégies mettent en évidence le caractère non mécanique, ouvert et incertain du processus de mise en œuvre de la politique aquacole au Cameroun. Cette contribution suggère la nécessité d'une meilleure communication sur la réglementation et d'une adaptation des règles institutionnelles au contexte local.

Mots clés : aquaculture ; Cameroun ; jeux d'acteurs ; politique aquacole ; règles institutionnelles.

⁽¹⁾ Etudiante en doctorat (PhD) à l'Université de Yaoundé I, Département de géographie, Laboratoire de Dynamique de l'Environnement et des Risques. Cameroun. Camerounaise. DEA en microbiologie (Université de Yaoundé I), DESS en aménagement du territoire (ERAIFT) junicalbine@yahoo.fr tel : +237 699215280

⁽²⁾ Chef de Département de géographie de l'Université de Yaoundé I, Laboratoire de Dynamique de l'Environnement et des Risques. Cameroun. Camerounais, Docteur en géographie physique, Université de Bordeaux 3, France. ptchawa@yahoo.fr

⁽³⁾ Université de Namur, Unité de Recherche en Biologie Environnementale (URBE). Belgique. Belge, Docteur en sciences, Université de Liège, Belgique.

Jean-claude.micha@unamur.be

INTRODUCTION

Comme dans de nombreux pays en développement, au Cameroun le poisson constitue la principale source de protéines, une véritable ressource de proximité que la viande ne peut remplacer du fait de son indisponibilité ou de son prix de vente élevé.

Cependant, la production halieutique nationale du Cameroun n'est que de 180 000 tonnes avec moins de 1000 tonnes/an provenant de l'aquaculture. Celle-ci reste faible pour une demande annuelle estimée à 400 000 tonnes (ACP Fish 2011 ; MINEPIA, 2013).

Actuellement, le sous-secteur de l'aquaculture est sinistré, pourtant le pays dispose d'une politique nationale de la pêche et de l'aquaculture ainsi que d'une stratégie nationale de l'aquaculture depuis 2003 (MINEPIA, 2003) avec un plan d'action depuis 2009 (MINEPIA, 2009).

Malgré le développement des politiques publiques, les problèmes demeurent. L'adoption de règles ne constitue donc pas une fin en soi. Encore faut-il pour qu'elles produisent leurs effets, que les acteurs se l'approprient et la traduisent comme une prescription au niveau de l'action. En général, ces réglementations sont adoptées et maintenues parce qu'elles sont censées permettre la réalisation d'objectifs concrets (OCDE, 2001). Or ce processus d'appropriation, loin d'être automatique, est émaillé de rapports de force et d'arrangements, de stratégies complémentaires ou concurrentes (SCHWEIZER, 2014).

Dans la pratique, les acteurs n'ont pas la même légitimité (MONNIER *et al.*, 2008) pour participer à la mise en œuvre d'une politique. En réalité, une série de facteurs (institutions, acteurs, idées, intérêts) interagissent dans la mise en œuvre d'une politique publique.

Cette réflexion suggère que le respect des règles institutionnelles qui encadrent l'aquaculture n'est pas effectif. Pourtant celui-ci est un déterminant de l'efficacité de la politique aquacole. L'objectif de cet article est de démontrer que les pisciculteurs n'obéissent pas toujours à la réglementation qui encadre l'aquaculture au Cameroun. La réflexion met en lumière la dimension politique du processus de développement de l'aquaculture à travers l'examen des logiques d'intervention des acteurs. Elle relève également les différents usages et interprétations des règles institutionnelles dans le cadre de la mise en œuvre de la politique aquacole au Cameroun.

La présente réflexion offre aux décideurs une meilleure compréhension de la perception du groupe cible (les pisciculteurs) de la politique aquacole afin d'améliorer l'application de la réglementation qui encadre l'activité aquacole au Cameroun et l'efficacité de la politique aquacole.

Pour atteindre l'objectif de cette réflexion, il a été nécessaire de procéder dans un premier temps à la présentation de l'état des lieux de la réglementation encadrant l'aquaculture. Dans un second temps, la perception et les stratégies des pisciculteurs ont été examinées. Dans un troisième temps, les liens entre les causes des comportements affichés par les pisciculteurs et leurs effets sur l'efficacité de la politique aquacole du Cameroun ont été établis.

METHODOLOGIE

Une enquête a été réalisée auprès de 150 pisciculteurs dans les régions du Centre et de l'Est du Cameroun, qui présentent des dynamiques piscicoles fortes (tableau 1). En outre, des guides d'entretien ont été administrés à 15 personnes ressources (personnel administratif (10) et responsables d'ONG (5)). L'échantillonnage par grappe a été retenu afin de concentrer les enquêtes et entretiens sur les groupes qui détiennent les informations pertinentes sur le sujet traité.

Pour conduire cette réflexion, l'analyse des stratégies d'acteurs a été utilisée pour identifier les objectifs respectifs des acteurs de la politique aquacole définis sur la base du triangle des acteurs d'une politique publique (KNOEPFEL, 2010). L'analyse du contexte, du profil et de la perception des pisciculteurs a permis mesurer leur capacité à respecter la réglementation. L'analyse des causes profondes du comportement des pisciculteurs (causes à effets) a permis d'établir les liens entre les stratégies déployées par les pisciculteurs face aux règles et leurs effets sur l'efficacité de la politique aquacole.

Tableau 1 : Distribution des échantillons.

Régions	Effectif homme	Effectif femme	Total	Personnes ressources	Responsables d'ONG	Total
Centre	41	9	50	7	3	10
Est	85	15	100	3	2	5
Total	126	24	150	10	5	15

RESULTATS ET DISCUSSION

Etat des lieux de la réglementation sur l'aquaculture au Cameroun.

Durant la période allant de 1948 à 1993, la pisciculture n'était pas encadrée par une loi, bien que sa promotion fût placée sous la responsabilité d'un Ministère. Ce n'est qu'en 1994 que le gouvernement va affirmer sa volonté de faire de l'aquaculture un sous-secteur porteur à travers la loi N° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche qui régit entre autres l'aquaculture au Cameroun. Plus précisément en son titre V, chapitre IV parlant de la mariculture et de la pisciculture où l'Article 131 précise que « (1) *La mise en place de toute installation aquacole sur le domaine public ou privé de l'Etat ou sur le domaine national, par déviation d'un cours d'eau est subordonnée à l'obtention d'une autorisation délivrée par l'administration chargée de la pêche, dans les conditions fixées par décret. (2) L'autorisation donne lieu au paiement d'une taxe dont le taux est fixé par la Loi des finances.* ».

L'Article 132 quant à lui stipule que « *l'autorisation d'installation peut prescrire des restrictions nécessaires à la conservation, à la gestion et à l'exploitation optimale des ressources halieutiques. Elles peuvent en particulier porter sur l'orientation de la construction, l'aménagement, le contrôle de la qualité des produits et les conditions sanitaires.* ».

Ainsi, en 1995, le Décret N° 95/413/PM du 20 juin 1995 fixe certaines Modalités d'Application du Régime de la Pêche. En son Article 25 du Chapitre V relatif aux établissements d'exploitation des produits de la pêche, précise les conditions d'obtention d'une autorisation de création d'une ferme piscicole.

Sur le plan administratif, la création d'une ferme piscicole est soumise à l'obtention d'une autorisation d'exploitation délivrée par le MINEPIA à la demande du promoteur. Parmi les pièces à fournir figurent: un descriptif du projet, un compte prévisionnel d'exploitation, une copie du titre foncier ou titre de propriété, une quittance matérialisant le paiement d'une taxe.

Une descente sur le terrain est effectuée par les services des délégations régionales du MINEPIA pour vérifier la qualité des infrastructures. Cette descente sur le terrain est très souvent effectuée par des techniciens ou infirmiers vétérinaires. La décision du ministre est rendue après étude du dossier et avis favorable du Ministre en charge de l'Eau et de l'Energie (MINEE).

Toutefois, l'obtention d'une autorisation de création de ferme piscicole ne suffit pas. La loi prévoit une autorisation d'ouverture d'une ferme piscicole qui est délivrée après l'obtention de l'autorisation de création de celle-ci. Pour l'obtenir, il faudrait en plus des pièces suscitées, disposer de la décision portant création de l'exploitation et d'un certificat de conformité. L'existence de ces instruments de pilotages traduit une certaine volonté politique de développer l'aquaculture.

Du point de vue institutionnel, l'aquaculture relève directement du Ministère de l'élevage, des pêches et des industries animales (MINEPIA). Cependant, les réglementations relatives à d'autres départements ministériels tels que le Ministère du domaine, du cadastre et des affaires foncières (MINDCAF), le Ministère de l'eau et de l'énergie (MINEE), le Ministère de l'agriculture et du développement rural (MINADER), le Ministère de l'environnement, de la protection de la nature et du Développement Durable (MINEPDED), peuvent influencer directement ou indirectement le développement de l'aquaculture.

En effet, un regard sur le régime institutionnel des ressources naturelles révèle un corpus de règles qui encadrent une seule ressource. Considérant la ressource eau par exemple, il est possible d'identifier plusieurs types d'usages dont s'occupent différents services administratifs notamment les services de protection des eaux, des services des denrées alimentaires, de l'aménagement du territoire, de l'hydraulique, l'irrigation, la pêche, la navigation, la faune et la flore, l'agriculture et l'élevage. Ces différents usages présupposent diverses réglementations. Ce corpus de règles présente des avantages et des inconvénients selon les acteurs. D'une part, l'existence de ce corpus de règles qui encadrent la gestion des ressources naturelles serait une menace pour la politique aquacole dans la mesure où ces règles, pas toujours compatibles, tendent à renforcer les incohérences entre la politique aquacole et les autres politiques publiques au niveau stratégique (TANGOU, 2009 ; ATANGANA *et al.*, 2019c).

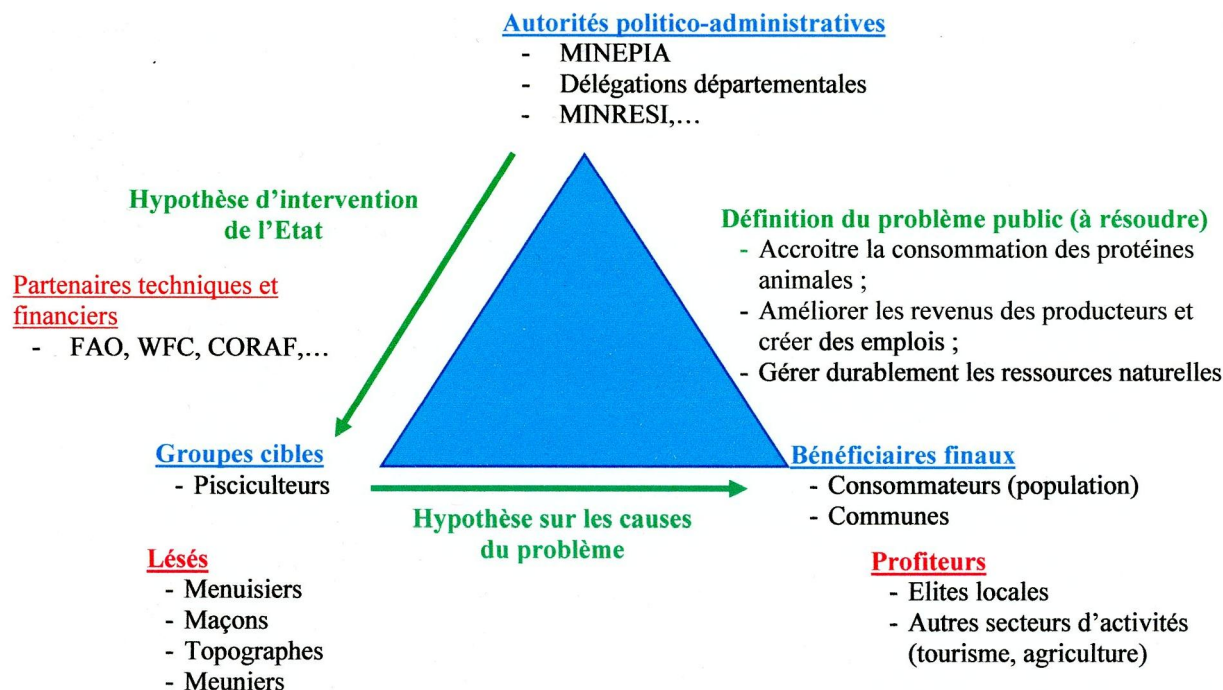
D'autre part, ces règles semblent suffisamment nombreuses et donc difficiles à être toutes cernées par les pisciculteurs. Une législation spécifique à l'aquaculture tenant compte des législations foncières, et environnementale apparaît nécessaire.

En outre, la multiplicité de ces règles offre aux usagers qui sont des acteurs autant de cheminements d'action parmi lesquels ils devront opérer un choix (HAY, 2002). Ces règles peuvent alors stimuler, limiter, autoriser ou entraver leurs actions (MAYNTZ & SCHARPF, 2001 ; GIRAUD, 2001).

Identification des acteurs de la politique aquacole du Cameroun

Les acteurs de la politique aquacole sont identifiés sur la base du triangle des acteurs d'une politique publique construit suivant le « modèle de causalité » développé par KNOEPFEL (2010). Afin de reconstruire ce triangle de manière à l'adapter au contexte, les acteurs empiriques, concernés directement ou non par le problème collectif à résoudre ont été identifiés (tableau 2).

En effet, l'hypothèse causale met en évidence les catégories d'acteurs qui composent chacun des principaux groupes (les autorités politico-administratives, les groupes cibles, les bénéficiaires et les groupes tiers) impliqués dans la mise en œuvre de la politique aquacole (figure 1).



MINEPIA : Ministère de l'Élevage des Pêches et Industries Animales ; **MINRESI** : Ministère de la Recherche Scientifique et de l'Innovation ; **CORAF** : Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le Développement Agricoles ; **FAO** : Food and Agriculture Organization of the United Nations ; **WFC** : World Fish Center.

Figure 1 : Triangle des acteurs de la politique aquacole du Cameroun (adapté de KNOEPFEL *et al.*, 2010).

D'un point de vue analytique, le triangle de base des acteurs de la politique aquacole permet de distinguer quatre groupes d'acteurs dans sa mise en œuvre. Leurs caractéristiques sont les suivantes :

- **Les autorités politico-administratives.** Ces acteurs sont en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique aquacole dont la logique d'action est consignée dans le droit public. Ils disposent du monopole (légal) de production des actes administratifs créant, modifiant ou annulant une grande partie des droits et des obligations des autres acteurs du triangle (MONNIER *et al.*, 2008). On regroupe ici les Ministères de l'élevage des pêches et industries animales (MINEPIA), de la recherche scientifique et de l'innovation (MINRESI), de l'enseignement supérieur (MINSUP), de l'eau et de l'énergie (MINEE), etc.

- **Les groupes-cibles.** Ce sont les destinataires directs de la politique. La politique leur impose des obligations ou, dans certains cas, leur instaure des droits conditionnels. Le comportement des groupes-cibles a un impact direct sur les bénéficiaires finaux. Ici, ce sont les pisciculteurs.

Profil des pisciculteurs

Les femmes représentent 16% de notre échantillon. Environ 69% des pisciculteurs enquêtés ont plus de 45 ans. La pisciculture semble intéresser davantage les personnes âgées, hommes comme femmes.

Sur le plan éducatif, le niveau moyen d'études des pisciculteurs enquêtés est celui du primaire. En général, les pisciculteurs sont d'abord des agriculteurs (65%), des fonctionnaires retraités (12,2%), des personnes travaillant dans des structures privées (7,7%), des commerçants (4,5%), des ménagères, des chauffeurs de taxi, des éleveurs de bovins, etc. Selon les pisciculteurs, la pisciculture ne leur permet pas véritablement de subvenir à leurs

besoins. Les investigations dans la zone d'étude révèlent que l'aquaculture représente l'activité secondaire pour la grande majorité (80%) des pisciculteurs.

Au total, seulement 11,6% des pisciculteurs ont reçu une formation professionnelle en pisciculture, sous forme d'atelier ou de séminaire sur une durée d'environ une semaine. Ces formations ont porté généralement sur les techniques d'élevage et les visites de fermes piscicoles au Cameroun et même à l'étranger, notamment en Guinée Conakry. Environ 88% des pisciculteurs enquêtés se sont formés sur le tas. Ceux-ci ont appris soit en regardant les autres faire, soit à travers la lecture. Environ 22% des pisciculteurs ont une expérience professionnelle de 15 ans contre 8,5% qui ont une expérience professionnelle d'environ 25 ans. Une proportion marginale (2,5%) de pisciculteurs est à sa première année d'expérience. Aucun des pisciculteurs enquêtés ne dispose d'une License d'exploitation piscicole.

- **Les bénéficiaires finaux.** Il s'agit de groupes de personnes qui subissent les effets négatifs du problème public que cherche à résoudre la politique aquacole et dont la situation est censée s'améliorer suite à la mise en œuvre de celle-ci. Ils bénéficient donc des effets positifs induits par l'intervention étatique. Il s'agit des populations au niveau local et national ;

- **Les groupes tiers.** Ils sont constitués des acteurs qui, sans être visés directement par la politique aquacole, y sont impliqués. Ils peuvent voir leur situation se modifier de manière durable, soit positivement dans le cas des tiers gagnants ou « groupes profiteurs » de la politique (le tourisme, les élites locales), soit négativement dans le cas des tiers perdants ou « groupes lésés » de la politique aquacole (les menuisiers, les maçons, les topographes, les meuniers). Il peut aussi s'agir des partenaires techniques et financiers (Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), World Fish Center, Conseil ouest et centre africain pour la recherche et le développement (CORAF), Association Pisciculture et Développement Rural en Afrique tropicale humide (APDRA), etc.), et des ONG locales (Service d'Appui aux Populations à la Base (SEAPB), etc.).

Toutefois, l'identification des acteurs classifiés dans le groupe des profiteurs et des lésés restent non exhaustive. Les enquêtes d'aquaculture n'ayant pas permis de ressortir précisément qui sont objectivement les lésés et les profiteurs dans la chaîne de valeurs du poisson.

Par ailleurs, le triangle de bases des acteurs de la politique aquacole doit être analysé dans une vision dynamique dans la mesure où la configuration des acteurs évolue dans le temps et dans l'espace.

Un exemple poignant de cette dynamique est la présence de menuisiers qui confectionnent le moule de systèmes de vidange des étangs piscicoles (moine) dans la région du Centre, qu'on ne retrouve pas forcément dans la région de l'Est. En effet, dans la région de l'Est, on parle davantage de maçons qui construisent des moines.

Vraisemblablement, les acteurs de la politique aquacole forment des configurations plus ou moins définies, structurées et stables qui rassemblent des individus, des personnes morales et des groupes sociaux généralement très hétérogènes quant à leurs valeurs, leurs intérêts, leurs objectifs et leurs ressources d'action (MONNIER *et al.*, 2008). Ces acteurs peuvent favoriser, gêner, déformer voire transformer les buts assignés à la politique aquacole. Leurs agissements sont guidés par des règles qu'ils modifient par leurs propres activités (FALLON, 2014). Le rôle des acteurs en charge de la mise en œuvre de la politique est donc important.

Des acteurs aux stratégies différentes, qui n'obéissent pas toujours aux règles

L'analyse du jeu d'acteur permet de décomposer la boîte noire de la mise en œuvre du processus politique autour de trois variables dont : les acteurs, leurs raisons d'agir et leurs stratégies face aux règles institutionnelles sur l'aquaculture. En effet, suivant leurs positions dans le réseau, leurs déploiements dans la politique publique, leurs intérêts spécifiques, et leur capacité à construire des coalitions autour d'eux, les acteurs sélectionnent la règle et les modalités d'activation qui leur paraissent les plus adéquates pour atteindre leurs objectifs. Dans ce contexte, les acteurs ne vont pas nécessairement viser à concrétiser les règles, au contraire ils vont pouvoir adopter d'autres comportements.

L'analyse du comportement des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la politique aquacole du Cameroun révèle plusieurs cas de figures distingués lors des enquêtes et entretiens, qui correspondent à des stratégies d'appropriation des règles différentes (tableau 3) suivant les capacités des acteurs :

Stratégie 1 : Environ 40% des pisciculteurs (33% dans la région du Centre et 7% dans la région de l'Est) ont affirmé avoir reçu des subventions au démarrage de leur activité, mais ils n'ont pas utilisé cet argent aux fins pour lesquelles ils l'avaient reçu. Certains ont utilisé cet argent pour scolariser leurs enfants, d'autres pour investir dans l'élevage du bétail ou encore dans l'agriculture, d'autres encore pour des soins de santé. En effet, comment un pisciculteur pourrait laisser mourir son enfant, ou encore ne pas le scolariser alors qu'il ne dispose d'aucune autre ressource que la seule subvention qu'il vient de recevoir pour développer son activité ?

Tableau 2 : Acteurs de l'aquaculture au Cameroun et leurs objectifs

	Acteurs	Rôles	Objectifs
<i>Autorités politico-administratives</i>	Ministère de l'Élevage, des pêches et des Industries Animales (MINEPIA)	Elaboration, mise en œuvre, et suivi évaluation de la politique du gouvernement en matière d'élevage, de pêche et de développement des industries animales	Améliorer la sécurité alimentaire
	Ministère de l'Agriculture et du Développement Rural (MINADER)	Coordination des activités de vulgarisation (PNVRA). Elaboration et réalisation des programmes du gouvernement en matière d'irrigation, d'hydraulique agricole et pastorale, de protection phytosanitaire	Améliorer la sécurité alimentaire
	Ministère de l'enseignement supérieur (universités :ISH, FASA)	Formation des professionnels en aquaculture	Former dans le domaine de l'aquaculture
	Ministère de la recherche Scientifique et de l'innovation (MINRESI/IRAD)	Animation, coordination et contrôle des activités de recherches scientifiques	Améliorer la production aquacole
	Ministère des domaines, du cadastre et des affaires foncières (MINDCAF)	Elaboration, mise en œuvre et évaluation de la politique du gouvernement en matière de gestion foncière et domaniale	Gérer le foncier
	Ministère de l'Eau et de l'Energie (MINEE)	Elaboration, mise en œuvre et évaluation de la politique du gouvernement en matière de gestion de l'eau et de l'énergie	Gérer les ressources en eau
	Sous-préfectures	Délivrance des attestations d'occupation temporaire des espaces publics	Gérer l'espace local
	Mairies	Elaboration les plans d'occupation du sol (POS)	Développer les communes
<i>Groupes-cibles</i>	Les pisciculteurs	Production du poisson	Améliorer leurs revenus Satisfaire les besoins alimentaires
<i>Bénéficiaires finaux</i>	Les consommateurs	Consommation du poisson frais	Consommer du poisson frais acheté à moindre coût
	Les revendeuses (Intermédiaires)	Acheter le poisson en bord d'étang puis le revendre	Améliorer leurs revenus Satisfaire les besoins alimentaires
<i>Groupes tiers.</i>	FAO, UE, World Fish Center	Appui technique et financier	Promouvoir l'agriculture et l'aquaculture
	Association Pisciculture et Développement Rural en Afrique France (APDRA-F)	Coordination des travaux de développement d'entrepreneuriat piscicole	Appuyer techniquement et conseiller les pisciculteurs
	Service d'Etudes et d'Appui aux populations à la Base (SEAPB)	Développement d'entrepreneuriat piscicole en partenariat avec APDRA dans la région Centre	Appuyer techniquement et conseiller les pisciculteurs
	Organisations de producteurs agricoles	Appuis technique, conseils pour le développement des AGR	Appuyer techniquement et conseiller les pisciculteurs
	Producteurs de provende et aviculteurs	Fournissent l'aliment dont les fientes de poules	Vendre les fertilisants et aliments
	Les menuisiers et maçons	Confection des moines en bois ou en béton	Améliorer leurs revenus
	Les topographes	Déterminent le meilleur emplacement des étangs piscicoles	Appuyer techniquement les pisciculteurs
	Le tourisme, les élites locales	Venter les atouts de la commune	Attirer les visiteurs dans la

			commune
	Les médias	Communiquent sur l'aquaculture	Sensibiliser et informer sur l'aquaculture

Tableau 3 : Stratégies des pisciculteurs faces aux règles institutionnelles

Stratégies des pisciculteurs	Types de Règlementation	Arguments avancés
Détournement de la règle	Sur l'octroi des subventions	Recherche du profit Satisfaction des besoins élémentaires (santé, éducation,...)
Passivité	Sur la gestion des ressources en eau et sur la protection des milieux	Ignorance, Pauvreté Incapacité financière, technique Tolérance administrative
Concrétisation de la règle	Obtention d'une licence d'exploitation aquacole	Volonté Capacité financière
Contournement de la règle	Sur la gestion du domaine public	Invocation du droit coutumier Supposition d'impunité
Innovations	Encadrement des pisciculteurs	Difficultés d'aménagement piscicoles Indisponibilité de la main d'œuvre piscicole

En outre, tous les pisciculteurs ont affirmé s'être regroupés en associations afin de bénéficier des subventions accordées par l'Etat, qui a décidé de n'accorder des subventions qu'aux groupes d'individus non à des personnes isolées. On constate qu'à priori, les pisciculteurs ne se regroupent pas pour défendre leurs intérêts. En effet, ces acteurs montrent qu'ils ont le profil pour bénéficier d'une subvention alors qu'ils n'entendent pas l'utiliser comme prévu. Ainsi, ils cherchent à activer une règle à des fins pour lesquelles celle-ci n'est pas prévue. Selon SCHWEIZER (2014), ils procèdent en quelque sorte à l'instrumentalisation de la règle. Ce comportement correspond à une **stratégie de détournement de la règle**.

C'est d'ailleurs ce type de comportement qui rend l'Etat et les bailleurs de fonds réticents quant à l'attribution des subventions aux pisciculteurs. Surtout lorsqu'il s'agit d'une aide financière. C'est également l'une des raisons qui ont amené l'ONG APDRA à apporter une aide essentiellement technique aux pisciculteurs dans les régions du Centre et de l'Est du Cameroun (ATANGANA *et al.*, 2019b).

Stratégie 2 : Seul 1% des pisciculteurs a connaissance des lois et règlements en matière d'aquaculture. La grande majorité ignore la procédure d'obtention d'une License d'exploitation d'une ferme piscicole. D'après la loi, ces pisciculteurs exerceraient dans l'illégalité.

En outre, les étangs piscicoles sont généralement aménagés sans études prospectives sur des espaces définis comme appartenant au domaine public, l'eau qui les alimente est prélevée sans contrôle et leurs rejets sont déversés dans la nature sans contrôle. Il s'agit ici de comportements répréhensibles selon la loi sur la gestion de l'eau et la loi sur la protection de l'environnement. Mais les pisciculteurs ne sont pas pour autant sanctionnés pour la manière dont ils exploitent et gèrent les ressources naturelles que sont l'eau et le sol. Ces différents cas de figure illustrent la **passivité des acteurs** dans la mise en œuvre de la politique aquacole. Ces acteurs choisissent et décident de ne pas se référer à une quelconque règle en raison d'une capacité d'action insuffisante, souvent imposée par des circonstances externes à leur volonté (DE BUREN, 2011). D'une part, l'Etat observe la tolérance administrative et n'applique pas les sanctions. L'insuffisance des ressources financières et humaines pourrait justifier la non application des sanctions prévu à cet effet et donc de la réglementation encadrant l'aquaculture (ATANGANA *et al.*, 2019c). La sensibilisation sur les règles favoriserait une meilleure adhésion des pisciculteurs.

D'autre part, les pisciculteurs ignorants et en situation précaire, ne respectent pas les règles. Selon LAVIGNE *et al.*, (1996), l'intérêt des paysans pour les bas-fonds qui sont des zones privilégiées pour l'aquaculture, dépendrait de l'enjeu économique qu'ils représentent et des savoir-faire dont disposent les paysans. Le choix de ne pas posséder une licence d'exploitation pourrait être le fait du coût de la procédure, les pisciculteurs ne disposant de moyens financiers leurs permettant de couvrir les frais de la procédure. La pauvreté, la méconnaissance des droits et obligations attachés à la licence d'exploitation aquacole pourrait expliquer ce comportement.

Un autre cas de figure illustrant ce comportement passif est celui de la mise en œuvre du Projet de Promotion de l'Entrepreneuriat Aquacole (PPEA) en 2016 par le Ministère de l'Elevage, des Pêches et des

Industries Animales (MINEPIA) avec la contribution financière du Fonds International de Développement Agricole (FIDA). L'objectif de ce projet était de tester l'accompagnement d'initiatives privées individuelles et collectives dans le domaine de l'aquaculture, afin d'apprécier leur contribution à la satisfaction de la demande locale et à la création d'emplois dans les zones rurales et périurbaines. Cette intervention pilote a été menée dans les régions du Sud, du Littoral et du Centre du Cameroun. Environ, 175 personnes (donc 55 à 65 candidats par région) ont ainsi été formées à l'utilisation des outils de prévision, de suivi et d'évaluation technico-économique, en vue de leur permettre de créer une pisciculture rentable. Deux semaines de délai ont ensuite été laissées à chacun afin qu'il puisse s'appropriier ces outils et les appliquer à son propre projet. Des premières enquêtes menées auprès de 25 pisciculteurs bénéficiaires du projet, il ressort qu'aucun pisciculteur ne réalise un véritable suivi technico-économique de son élevage. Parmi les points de blocages identifiés figurent l'absence de marché et d'aliment pour poissons, les difficultés d'accès au financement et à des formations de qualité (APDRA, 2019). Ces premiers résultats indiquent en partie, les difficultés d'appropriation des outils de réalisation d'un business plan par les pisciculteurs. Ils questionnent également la durée, voire la qualité de la formation dispensée aux pisciculteurs.

Malgré leur volonté et leur engagement, les pisciculteurs ne disposent pas de connaissances suffisantes et de moyens financiers pour conduire leur élevage, ni d'aliments pour nourrir les poissons. De plus, il n'existe pas de marché de poisson favorisant la rentabilité de leur activité (ATANGANA *et al.*, 2019b).

Stratégie 3 : Au niveau du ministère en charge de l'aquaculture (MINEPIA), nous avons constaté qu'il existe des demandes d'autorisation de création de ferme piscicole. Environ 14 demandes ont été reçues au ministère en 2016. Ce qui veut dire qu'il existe des pisciculteurs qui essaient de se conformer aux règles sur l'encadrement de l'aquaculture. Ce comportement illustre **la concrétisation de la règle**. Ici l'acteur tente de mettre en œuvre une règle suivant l'esprit dans lequel elle a été formulée (SCHWEIZER 2014).

Toutefois, la seule possession d'une licence d'exploitation ne garantit pas une sécurité juridique à son détenteur. Compte tenu de la nature publique des espaces dédiés à la pisciculture, il importe que les règles encadrant l'aquaculture garantissent les droits et définissent les obligations des détenteurs de licence d'exploitation aquacole. Ce qui accordera la sécurité juridique des exploitants piscicoles, mais aussi celle de l'activité elle-même (UICN, 2009).

Stratégie 4 : Dans le cadre du développement de la pisciculture, les pisciculteurs reconnaissent que, selon le droit moderne, les bas-fonds appartiennent au domaine public, mais ils se reconnaissent également un droit coutumier qui les autorise à exploiter ces terres reçues pour la plupart en héritage (55%). Ils n'entendent pas modifier leur comportement concernant l'accès à la terre. Il s'agit en fait d'une forme de résistance silencieuse au droit moderne.

Ici, les pisciculteurs se confrontent au droit moderne en évoquant le droit coutumier, pensant qu'ils ne seront pas dépossédés des terres reçues en héritage depuis des générations, soit en supposant que leur comportement ne sera pas puni (SCHWEIZER 2014). On peut qualifier ce comportement de **contournement** de la règle.

Stratégie 5 : Dans le cadre de l'exercice de leur activité piscicole, les pisciculteurs trouvent souvent des solutions à des difficultés concrètes qu'ils rencontrent. Ces solutions sont souvent faites sur mesure, propres à une localité, à un acteur. Ce sont des solutions locales en réponses aux problèmes locaux. Par exemple dans la région de l'Est, les pisciculteurs sont victimes de prédation et vols de toutes sortes. Il s'agit des animaux sauvages tels que les grenouilles et les serpents ou encore des humains. Pour y remédier certains pisciculteurs construisent des barrières avec des grillages ou des filets autour de leurs étangs. D'autres ont recours à des clés pour les moines, voire à des gardiens ou des gendarmes lors de la récolte (ATANGANA *et al.*, 2019b).

En revanche, dans la région du Centre, les pisciculteurs ont recours à la main d'œuvre carcérale, voire aux entreprises forestières pour leurs engins lourds afin de pallier aux difficultés d'aménagement piscicoles et de disponibilité de la main d'œuvre. Ce sont là des **comportements innovateurs**. Dans ce cas, les acteurs promeuvent, au-delà des règles existantes une solution taillée sur mesure pour répondre à un problème concret, tel qu'il surgit sur le terrain.

Impact des stratégies des pisciculteurs sur l'efficacité de la politique aquacole

La politique aquacole du Cameroun a pour objectifs de : satisfaire la demande locale et contribuer à la balance commerciale des produits aquacoles ; créer des opportunités d'emplois dans les zones urbaines et rurales ; améliorer l'efficacité de la gestion des ressources naturelles (MINEPIA, 2003). La réglementation est un instrument qui contribue à l'atteinte des objectifs de la politique. De fait, la réglementation sur l'aquaculture au Cameroun devrait susciter un niveau d'obéissance élevé au sein du groupe des pisciculteurs.

Cependant, l'analyse des comportements affichés par les pisciculteurs face aux règles encadrant l'exercice de l'aquaculture au Cameroun met en lumière les obstacles qui entravent le respect de la réglementation par les pisciculteurs. Trois prismes de lectures peuvent se dégager de l'analyse des liens entre les comportements affichés par les pisciculteurs et leurs effets sur l'efficacité de la politique aquacole du Cameroun.

Tout d'abord, les pisciculteurs ne sont pas toujours *conscients de l'existence de la règle* et ne comprennent pas cette dernière. La communication sur la réglementation demeure restreinte.

En effet, la méconnaissance de la réglementation suppose d'une part une faible participation et une faible consultation des pisciculteurs. D'autre part, cela suggère une faible communication et une faible sensibilisation sur la réglementation. Ce qui tend à ébranler la confiance des pisciculteurs dans les institutions et dans l'utilisation de la réglementation. Pour DE MAILLARD et KÜBLER (2015), la qualité de l'information conditionnerait ainsi le processus d'appropriation. Il est essentiel que les pisciculteurs se sentent impliqués dès le début pour garantir l'appropriation et donc la réussite de l'aquaculture. De fait, la réglementation concernant l'aquaculture devrait être disponible et compréhensible par tous les acteurs (UICN, 2009). Une réglementation complète en matière d'aquaculture fournira des garanties de réussite de l'activité aquacole. De plus, un tel cadre juridique sera un moyen d'informer la société sur les entreprises aquacoles.

Deuxièmement, les pisciculteurs ne maîtrisent pas les droits et les obligations attachés à la licence d'exploitation aquacole, ni même la procédure d'obtention d'une licence. En outre, les mesures incitatives ne sont pas suffisamment fortes et cohérentes avec les autres politiques publiques pour susciter l'adhésion des pisciculteurs. Cette situation présuppose un défaut de suivi de la réglementation sur l'aquaculture (sensibilisation, encadrement). Or, un suivi régulier et rigoureux a comme effet de réduire la probabilité future de non-respect de la réglementation (OCDE, 2001) et influe davantage sur l'amélioration de la performance de l'activité. Ce qui, à la longue, contribue à améliorer l'efficacité de la politique aquacole.

Par ailleurs, l'absence de licence d'exploitation affectent l'acceptabilité sociale de l'activité tout en renforçant la marginalisation de l'activité. L'efficacité de la politique aquacole passe également par la reconnaissance par les autorités administratives et l'acceptabilité sociale de l'activité aquacole (ATANGANA *et al.*, 2019a). La réglementation sur l'aquaculture devrait garantir la reconnaissance des exploitants aquacoles (UICN, 2009).

Troisièmement, les pisciculteurs n'ont pas toujours la *possibilité d'observer la règle*. L'encadrement technique des pisciculteurs n'est pas suffisant pour leur permettre d'obéir à la réglementation sur l'aquaculture. Le faible niveau d'appropriation des techniques piscicoles et la faible maîtrise du contrôle de l'eau et des déchets, contribuent à altérer l'environnement, compromettant ainsi l'avenir des milieux abritant l'aquaculture. La conjugaison du sens des affaires et des compétences techniques conduirait à une production efficace tout en maximisant le profit (APDRA, 2019 ; ATANGANA *et al.*, 2019b). En effet, c'est dès le stade de la conception des réglementations qu'il convient de prendre des mesures appropriées pour optimiser les futurs résultats en matière de respect de la réglementation.

Cette analyse révèle que les pisciculteurs n'auraient pas les meilleures chances de réaliser les objectifs fondamentaux de la politique publique. Ils disposeraient de marges de manœuvre qui leur permettent de tirer la règle dans un sens ou dans un autre, adaptant ainsi leur choix au contexte. Ces manœuvres marquent ainsi le caractère ouvert, dynamique et incertain de l'application de la réglementation sur l'aquaculture. De fait, l'on peut comprendre le comportement des pisciculteurs vis-à-vis des règles institutionnelles encadrant l'aquaculture soit à partir des lacunes du système réglementaire (ATANGANA *et al.*, 2019a), soit à travers leur perception ou leur capacité à respecter la réglementation sur l'aquaculture.

CONCLUSION

Il ressort de cette analyse que la réglementation sur l'aquaculture au Cameroun n'est pas forcément susceptible d'entraîner un niveau acceptable du respect de celle-ci. Il apparaît que les pisciculteurs n'obéissent pas toujours à la réglementation encadrant l'aquaculture. Au contraire, ils sont des parties prenantes qui cherchent à appliquer le droit de la manière qui les arrange le plus.

Leurs stratégies seraient liées à leur méconnaissance de la réglementation et à leur incapacité à la respecter. Celles-ci rentrent en interaction les unes avec les autres, et s'insèrent au sein de relations de pouvoir qui existent entre eux. Finalement, ces comportements s'adaptent et se concrétisent au sein d'arrangements entre acteurs qui constituent la matérialisation du jeu d'acteurs. Ils constituent des obstacles à la réalisation des objectifs de la politique aquacole.

L'adoption de la réglementation sur l'aquaculture ne constitue pas une fin en soi. Il est nécessaire que les pisciculteurs se l'approprient pour qu'elle produise ses effets. Les actions gouvernementales visant à faire respecter la réglementation sur l'aquaculture doivent prendre en compte aussi bien la capacité des pisciculteurs à respecter la réglementation que leur perception de celle-ci.

Toutefois, ces stratégies signent l'écart entre les règles qui encadrent l'aquaculture et leur opérationnalisation. Elles suggèrent une redéfinition des mécanismes d'accompagnement du groupe cible de la politique aquacole du Cameroun.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ACP Fish II., 2011. Structuration des moyens intra-institutionnels (privés et publics) et des relations inter-institutionnelles aux niveaux national et international dans la filière crevette au Cameroun. Projet n° cu/pe1/gb/10/005.190 p.
- APDRA., 2019. Rapport d'activité. L'innovation piscicole pour satisfaire les besoins alimentaires, 21p. www.apdra.org.
- ATANGANA KENFACK, DUCARME & MICHA., 2019a. Quel avenir pour la pisciculture au Cameroun? FAO. *Nature et faune*. 32, 2 : 89-93.
- ATANGANA KENFACK, DUCARME, C. & MICHA J.C., 2019b. La pisciculture au Cameroun : bilan et perspectives. *Int. J. Biol. Chem. Sci.* 13(2) : 1140-1161.
- ATANGANA KENFACK, TCHAWA, P. & MICHA J.C., 2019c. La pisciculture au Cameroun : une démarche individuelle ! Cas de la commune de Bertoua I dans la région Est du Cameroun. *Tropicultura*. Sous presse.
- DE BUREN, G. 2011. *La régulation des interdépendances entre les forêts et l'eau potable en France. Etudes de cas sur le site du Mont Forchat*. Working paper de l'idheap, No 6/2011, Lausanne: idheap, 260p.
- DE MAILLARD, J. & KÜBLER, D. 2015. Analyser les politiques publiques. Presses universitaires de Grenoble. Collection « Politique en + » est dirigée par Pierre Bréchon. Deuxième édition. Introduction générale, ISBN : 978-2-7061-2408-2. 260 p.
- FALLON, C. 2014. Evaluation des politiques publiques. Cours IDHEAP. 260p.
- FAO., 2009. Rapport panorama I sur les statistiques agricoles et alimentaires. Projet GCP/GLO/208/BMG « CountrySTAT pour l'Afrique Sub-Saharienne » Cameroun. Rome, septembre 2009, 46p.
- GIRAUD, O. 2001. La Steuerungstheorie. Une approche synthétique de l'action publique contemporaine. *Politix*, 14, 55: 85-93. http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_2001_num_14_55_1173
- HAY C., 2002. *Political analysis: A critical introduction*. Basingstoke : Palgrave Macmillan. Edition 2. XIII, 336p.
- KNOEPFEL P., 2010. Analyse des politiques publiques. Chapitre 3: les acteurs des politiques publiques. *Presses universitaires de Québec* : 87-112.
- LAVIGNE DELVILLE Ph., BOUCHER L. & VIDAL L., 1996. "Les bas-fonds en Afrique tropicale humide : stratégies paysannes, contraintes agronomiques et aménagements" In : Pichot et al eds. *Fertilité du milieu et stratégies paysannes sous les tropiques humides*, actes du séminaire international, CIRAD: 148-161
- MAYNTZ R. & SCHARPF F. W., 2001. L'institutionnalisme centré sur les acteurs. *Politix*, 14 (55). : 95-123. http://www.persee.fr/doc/polix_0295-2319_2001_num_14_55_1174.
- MINEPIA., 2003. Cadre stratégique de l'aquaculture durable au Cameroun. 16 p.
- MINEPIA., 2009. Plan de développement de l'aquaculture durable au Cameroun. 62 p.
- MINEPIA., 2013. Recensement des fermes piscicoles dans les zones à fort potentiel au Cameroun (Centre, Est, Ouest, Nord-Ouest et Sud). Rapport principal. 32 p.
- MONNIER E , VARONE,F. & SAGE.,K. 2008. Evaluer une politique publique avec ses groupes cibles versus ses bénéficiaires finaux ? Colloque SFE – DeGEval : « L'évaluation des politiques publiques en Europe : cultures et futurs » Forum n°2 « Comment et dans quelle mesure les évaluations sont-elles accessibles aux citoyens ? ». 8p.
- OCDE, 2001. Réduire le risque d'échec des politiques publiques : les défis liés au respect de la réglementation. 98p. <https://www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/1910841.pdf>
- SCHWEIZER R., 2014. Stratégies d'activation du droit dans les politiques environnementales - Cas autour des bisses valaisans. Thèse de doctorat. Faculté de Droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne. 260p. <http://serval.unil.ch>
- SCHWEIZER R, DUPUIS,J. & de BUREN, G. 2015. "Innovative implementation" by non-state actors in environment-related areas: towards a "positive" implementation gap? 1st International Conference on Public Policy (ICPP) University of Grenoble Panel: policy by coalition. 21p.
- SUREL M., 2002. Politiques Publiques. 81p. <https://www.fgimello.free.fr>.
- TANGOU S., 2009. Evaluation des réglementations et des programmes aquacoles au Cameroun. Projet SARNISSA en 2009.44p. www.sarnissa.org.
- UICN., 2009. Guide pour le développement durable de l'aquaculture méditerranéenne 2. Aquaculture : Sélection et Gestion des Sites. Gland, Suisse et Malaga, Espagne : UICN. VIII.350p.