



010

Ne pas citer sans référence préalable à l'auteur

**INTERNATIONAL COUNCIL FOR
THE EXPLORATION OF THE SEA**

C.M.1996/P:19
Management Faced with
Multiple Objectives

**Le nécessaire choix entre les différents objectifs:
de l'analyse scientifique à la décision**

A. Laurec

Commission Européenne

120 Rue de la loi. 1040 Bruxelles. Belgique

Direction Générale XIV. (Les vues exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de la Commission européenne)

Abstract

This paper does not intend to be a contribution to science, but to a better dialogue between fisheries managers and scientists. Until now, at least within the Common Fisheries Policy as it exists in the European Union, the discussion about the necessity of choices, compromises and trade-offs between conflicting objectives has not taken place at the proper level. The author tries to explain this situation and to suggest possible improvements.

The complexity of the messages coming from the scientific community is a first problem, the solution of which implies a specific effort in order to guarantee that, beyond technical details, major ideas are efficiently transmitted towards non scientists. Then the misleading discussion opposing biological objectives to socio-economical ones is denounced as a major obstacle for a real debate, which should mainly analyze the interactions between the possible economical objectives. Special attention is paid to jobs and to the difficulty of sustaining a high number of jobs at sea while pursuing other objectives such as maximizing gains or providing low cost products to the European fish market.

Then the author analyses the influence of various factors which hamper the establishment of a comprehensive and constructive debate about the interactions between the various objectives: discrepancies between short-term and longer term consequences, theoretical discussions about conflicts between objectives when considering drastic measures while moderate ones can be compatible with most objectives, uncertainties.

It is finally underlined that choices between conflicting objectives, although strictly necessary for defining a policy, cannot satisfy all parties interested in fisheries management, from shipyards to fishermen, processors, sellers, consumers and including tax-payers as well as environmentalists groups. This makes it also more difficult to obtain an explicit choice about long term strategies.

This situation can only be overcome if the scientific communities conduct the proper comprehensive studies, grouping biologists as well as economists, and succeeds in transmitting a simple and clear enough message not only to managers but also to fishermen and public opinions.

Keywords: Management policy (Common Fisheries Policy), choice, conflicting objectives, dialogue, employment.

Introduction

La communauté scientifique est depuis longtemps convaincue de l'impossibilité d'optimiser simultanément tous les objectifs qui, pris isolément, sont néanmoins légitimes. Elle tente d'obtenir de ceux que l'on appelle les gestionnaires un choix. La tenue de la présente session suffirait à démontrer que cet espoir n'a pas été à ce jour comblé. Les services de la DG XIV s'efforcent pour la Commission européenne d'organiser le dialogue entre les décideurs politiques et la communauté scientifique. Ils ont pu mesurer l'ampleur de la tâche. Si au plan intellectuel la nécessité de choix n'est plus à démontrer, il existe aussi de nombreux justifications, raisons ou prétextes, pour ne pas choisir, à commencer par la mise en avant de faux débats. Ceci fait l'objet essentiel du présent article, qui se veut non une contribution à la science, mais au dialogue entre scientifiques et gestionnaires.

I. COMPLEXITE DES ANALYSES ET ATTENTE D'AVIS SIMPLES

Un esprit scientifique délié peut se délecter à définir des listes fouillées d'objectifs possibles, avant de définir une matrice de compatibilité/incompatibilité entre objectifs. Des jeux subtils de pondération peuvent concourir à la définition d'un critère global, dans le cadre d'analyses théoriques. Ce serait certainement la meilleure façon de formaliser des compromis raisonnables et durables, mais il n'est pas possible d'organiser les débats nécessaires en dehors de la communauté scientifique, au moins dans un contexte international (cf. Horwood et Griffith, 1992, Annexes 4 et 5).

De façon générale, la technicité des discussions les rend vite très difficiles pour les non initiés. A supposer même que les plus hauts responsables aient maîtrisé cette technicité, ils doivent rendre compte des positions prises vis à vis d'opinions auxquelles on ne peut demander d'en faire de même.

La dynamique interne de la communauté scientifique, au moins dans le domaine halieutique, tend à privilégier le développement et l'expression de la complexité. Chaque nouvelle génération tend à dénoncer la contribution de la génération précédente comme réductionniste voire simpliste. Les différentes disciplines qui concourent à la recherche halieutique, voire les spécialistes individuels des diverses pêcheries ou techniques, veillent à ce que leurs contributions ne soient pas négligées dans l'expression des avis scientifiques. Foisonnements et controverses sont certainement indispensables au développement de la recherche. Mais la complexification du message nuit beaucoup à la compréhension des enjeux en dehors des cercles d'initiés. C'est vrai de l'ensemble de la recherche halieutique. C'est particulièrement vrai pour ce qui touche à la compatibilité entre les différents objectifs. L'idée même qu'il existe des incompatibilités majeures entre différents objectifs socio-économiques est étrangère

à beaucoup d'acteurs des circuits de décisions liés à la Politique Commune de la Pêche (P.C.P.). En revanche, très régulièrement l'accent est mis (cf. par II) sur le faux clivage entre points de vue biologiques et économiques.

Il est donc essentiel pour faire aboutir une gestion efficace des pêches que la communauté scientifique structure et hiérarchise son message vis à vis tant des décideurs que du grand public. Elle doit veiller à ce que les faux débats ne masquent pas les véritables enjeux en favorisant les tentations dilatoires. Elle doit être prête à répéter dans ses avis ce qui paraît une évidence au sein du monde de la recherche.

II. FAUX DEBATS ET ENJEUX REELS

Le faux dilemme: biologie contre économie

Quand une mesure de gestion des pêches est discutée, on entend très régulièrement que, certes une protection des juvéniles, une diminution du TAC ou une réduction des surcapacités seraient justifiées pour des raisons biologiques, mais qu'il n'en va plus de même lorsque l'on prend en compte les dimensions socio-économiques. La question des objectifs multiples de la gestion des pêches s'en trouve ainsi ramenée à l'affrontement manichéen entre deux visions monolithiques. Aux vrais débats se substitue un autre, largement faux mais qui se prête bien à des affrontements médiatiques, à la constitution de groupes d'intérêt ou d'opinion. La défense de ces groupes est, à bien des égards, plus gratifiante pour les porte-paroles et les responsables intermédiaires que la participation à la définition d'un compromis entre les objectifs. La montée des demandes environnementalistes, si utile par ailleurs pour situer la gestion des pêches dans un contexte d'ensemble, tend à renforcer la dichotomie. Il faudrait ainsi selon l'expression usuelle choisir son camp entre protecteurs des "petits poissons" et défenseurs des "pauvres pêcheurs". L'histoire de la recherche halieutique, et notamment celle des clivages entre biologistes et économistes a elle-même favorisé l'émergence de cette fausse querelle.

Dénoncer le faux dilemme entre biologie et socio-économie constitue donc une tâche prioritaire. La communauté scientifique sait que les objectifs biologiques sont eux même multiples, selon que l'on veut seulement s'assurer de la pérennité des stocks, limiter les "souffrances" infligées aux individus de certaines espèces à haut capital de sympathie, ou réduire le plus possible l'impact de la pêche sur les écosystèmes marins. De même, au plan économique selon que l'on tente de maximiser la rentabilité globale de la pêche, ou les emplois en mer, on sera guidé vers des choix fondamentalement différents.

Les discussions en cours à propos du plan d'orientation pluriannuel (P.O.P.), qui doit encadrer la réduction des surcapacités de captures de la flotte de pêche de l'Union Européenne dans les années à venir, sont à cet égard très illustratives. Les avis relatifs à la nécessité de réduire l'intensité de l'exploitation pour la plupart des stocks sont issus d'analyses biologiques. Mais les bilans socio-économiques comparatifs de scénarios impliquant ou non une réduction des efforts et capacités ne sont pas assez souvent évoqués. Le maintien des situations de surcapacité et de surexploitation actuelles fait courir un risque d'effondrement des stocks largement commenté au plan biologique, mais dont les conséquences universellement négatives au plan social et économique sont peu documentées. De même le grand public,

voire des acteurs majeurs des circuits de décision, ignorent souvent que vis à vis d'un ensemble d'objectifs économiques la réduction des taux d'exploitation devrait aller au-delà de ce qui serait nécessaire pour protéger les stocks contre les risques d'effondrement ou pour maximiser les productions pondérales.

Les faits les plus élémentaires ne sont pas évoqués par les médias spécialisés, qui ne font guère état que des oppositions aux propositions de réduction des surcapacités, au nom de considérations dites socio-économiques, sans pousser plus avant l'analyse. Elle est pourtant simple, et essentielle. Schématiquement une réduction des capacités améliorera la rentabilité des activités de pêches et la compétitivité des produits de la pêche communautaire. Elle entraînera une diminution des emplois en mer comme des emplois amont (cf. construction navale), mais les activités en aval de la pêche ne peuvent à terme que bénéficier des apports plus stables, et dans certains cas supérieurs, que permettrait une réduction des taux d'exploitation. Il est donc tout à fait déplorable à cet égard que, lorsqu'une réduction des efforts de pêche de X% est envisagée, on puisse lire couramment que ceci aboutira à une réduction similaire de l'ensemble des emplois liés à la pêche, tant en amont qu'en aval. Un message clair de la communauté scientifique, et notamment de sa composante spécialisée en économie des pêches, serait à cet égard particulièrement utile pour les non spécialistes, afin de faire apparaître que le vrai choix se situe pour le moyen et long terme entre objectifs économiques.

Un problème pivot: celui des emplois

Il paraît donc indispensable de mettre fin au faux débat qui opposerait d'une part les objectifs biologiques, et d'autre part les objectifs socio-économiques. Mais en quittant cette vision simpliste il faut aussi éviter de retomber dans les travers de la complexité inutile discutée dans le paragraphe I. Un fil directeur est indispensable pour ne pas mettre sur le même pied tous les problèmes d'interaction entre les multiples objectifs, notamment économiques, possibles. L'expérience de l'auteur lui suggère à cet égard qu'au sein de la P.C.P., il est un thème pivot, qui est au coeur de choix politiques cruciaux, et qui nécessiterait que la communauté scientifique fasse un effort très particulier pour éclairer les décideurs. C'est celui des emplois.

Une analyse détaillée d'un ensemble de choix relatifs à la gestion des pêches fait émerger la question des emplois induits par les activités de pêche. Une limitation des efforts de pêche par réduction des capacités ou par restriction des activités (temps de pêche) peut aboutir aux mêmes résultats biologiques. Mais les conséquences économiques et sociales seront différentes, ce qui pose la question classique du choix entre la rentabilité des entreprises et la préservation des emplois. Même les débats sur les mesures techniques sont régulièrement liés au choix entre des modes de pêche faisant appel pour les uns à des équipages nombreux, pour les autres à des navires et équipements coûteux. On retrouve là la discussion classique sur la substitution capital/travail. Ceci est probablement une trivialité pour beaucoup d'économistes. Mais ce fait n'a reçu à ce jour qu'une attention épisodique dans les débats relatifs à la P.C.P.

La quantification même des emplois liés à la pêche n'a toujours pas reçu les réponses appropriées. Le problème de la localisation de ces emplois sous-tend les discussions

conflictuelles sur les rachats d'entreprises de pêche au sein de l'Union Européenne. De façon plus fondamentale il est directement lié aux références aux régions dites dépendantes de la pêche et aux objectifs de cohésion économique. Mais il n'a guère été étudié.

L'amalgame au sein d'un pseudo-objectif global socio-économique a abouti à ce que, en théorie pour sauver des emplois en mer par la modernisation de l'outil de production, des aides publiques soient apportées qui accélèrent la substitution capital/travail. Cette remarque n'a pas pour objectif de nier la nécessité pour certaines flottilles d'une modernisation, ni de suggérer un choix systématique en faveur des modes de pêche utilisateurs de main d'oeuvre plutôt que de capital, mais de souligner à quel point la difficulté de concilier la protection des emplois avec d'autres objectifs est loin d'avoir reçu tous les éclairages scientifiques souhaitables.

III. LES FACTEURS DE "CONFUSION"

Court, moyen, et long terme

Beaucoup d'incompatibilités entre objectifs ne se manifestent que de façon différée. A court terme beaucoup de décisions peuvent avoir des effets simultanément positifs au regard d'un ensemble d'objectifs économiques et sociaux. Le maintien d'un TAC élevé ou de surcapacités, la continuation des captures de petits poissons, présentent vis à vis des scénarios restrictifs des avantages immédiats pour l'ensemble des activités liées à la pêche. Ce n'est qu'à terme que se manifesteront les incompatibilités. Dans l'immédiat, seuls les objectifs de conservation des ressources, et au-delà de protection des écosystèmes marins font apparaître des bénéfices. L'opposition entre points de vue biologiques et socio-économiques est alors, et alors seulement, justifiée. En fait, derrière le désir affiché de privilégier les impératifs socio-économiques aux dépens des objectifs biologiques se cache souvent le souhait d'éviter les inconvénients immédiats des mesures restrictives. Les débats gagneraient en clarté si de telles réalités pouvaient être perçues par les non spécialistes. Lorsque les seules analyses économiques disponibles portent sur le court terme, il va de soi qu'elles font apparaître que les réductions de TAC n'ont guère que des inconvénients. Il est donc indispensable que la recherche en économie des pêches fasse apparaître des indicateurs quantifiant les conséquences différées des divers niveaux de TAC envisagés, si possible de façon aussi claire que le critère biologique de la biomasse de géniteurs subsistante à l'issue de l'année considérée. Une mesure simple des variations de la valeur du stock rémanent, selon le niveau du TAC, serait de la plus grande utilité.

Mais les difficultés immédiates ne peuvent être négligées. La paix sociale est un objectif légitimement majeur pour toute autorité publique. Les simulations scientifiques doivent donc quantifier soigneusement les conséquences des diverses mesures durant les périodes de transition, pour qu'il devienne possible de rendre socialement acceptable ce qui est économiquement et biologiquement impératif.

Ampleur des mesures

Si des incompatibilités entre différents objectifs peuvent ne se révéler qu'après quelques années, elles peuvent aussi n'apparaître pour un même type de mesures que si celles-ci sont de grande ampleur. Pour un ensemble de stocks intensément exploités, une réduction modérée des taux d'exploitation est à terme bénéfique vis à vis de quasiment tous les objectifs puisque les régimes d'exploitation actuels ne sont pas durables. Selon la priorité donnée aux différents objectifs, les régimes d'exploitation optimaux sont différents, à l'exemple des écarts entre F_{max} et F_{opt} , voire $F_{0.1}$. Mais lorsque le niveau actuel de l'exploitation avoisine le double de F_{max} , comme le soulignait déjà la communication de la Commission sur la mise en oeuvre des nouveaux éléments de la P.C.P. (Anon,1993) l'essentiel est de garantir un premier pas dans la bonne direction.

Pour de très nombreuses pêcheries intéressant la P.C.P. une réduction de 20 à 40 % des taux d'exploitation est pertinente, voire nécessaire pour assurer la durabilité des pêches. Il n'y a alors pas de contradiction entre les impératifs de bonne gestion économique des pêches, et la protection de l'environnement.

Une deuxième plage de réduction peut en revanche faire apparaître des divergences, au moins si les pratiques de pêches actuelles sont conservées, entre l'objectif de maintien des emplois, et un ensemble d'autres objectifs économiques (rentabilité des navires individuels, et globalement des pêcheries, compétitivité des produits de la pêche, stabilisation d'une année sur l'autre des apports et activités) ou biologiques (réduction de l'impact de la pêche sur les écosystèmes marins).

Aller encore au-delà dans le sens d'une réduction (en allant au-delà de F_{opt}) fait apparaître de nouvelles divergences, puisque ceci irait non seulement à l'encontre de l'objectif de préservation des emplois, mais encore ne permettrait pas de retirer de l'exploitation des stocks toute la rente potentielle. En revanche la rentabilité des entreprises subsistantes serait accrue, la stabilité interannuelle des productions et des activités serait améliorée (marginale) et les critères environnementaux seraient encore mieux satisfaits.

Il paraît donc important que l'analyse scientifique des compatibilités entre objectifs prenne en compte l'ampleur des mesures envisagées, et que le message retransmis vis à vis de l'extérieur fasse bien apparaître, lorsque c'est le cas, l'absence d'incompatibilité pour les mesures d'ampleur modérée. Ce second point est d'autant plus important que bien souvent les seules mesures réellement envisageables, au moins dans une première étape, ne peuvent être massives et brutales.

Incertitudes

Les inévitables incertitudes qui affectent toute prévision viennent elles-aussi compliquer le débat. De manière générale elles touchent plus la quantification des conséquences au-delà d'une année que celle de l'impact immédiat des mesures. De ce fait les décisions restrictives que justifie à terme un ensemble d'objectifs souffrent du contraste entre une quasi certitude de pertes immédiates et des bénéfices différés entachés d'incertitudes. En outre, l'expression des incertitudes gagnerait certainement à être clarifiée. Certaines conclusions sont beaucoup plus robustes que d'autres, mais en dehors de la communauté

scientifique ceci n'est pas clairement perçu. L'existence d'incertitudes sur certains éléments affecte souvent l'ensemble des conclusions aux yeux des non spécialistes.

Là encore il faut toutefois distinguer selon l'ampleur des mesures envisagées. Les incertitudes sur les conséquences croissent avec cette ampleur. C'est une des contributions les plus utiles du récent rapport dit Lassen (Anon, 1996) que d'avoir souligné que des réductions d'effort de pêche dépassant 40% mèneraient à des conséquences difficiles à prévoir, mais que les conclusions quant aux effets bénéfiques de réductions plus modérées étaient en revanche robustes et peu sensibles aux incertitudes.

IV. LA TENTATION DU NON CHOIX

La discussion sur la gestion des pêches dans un contexte d'objectifs multiples n'a d'utilité que si des décisions effectives peuvent être prises. A cet égard le risque majeur est celui de la procrastination constante. Les raisons sont multiples qui attirent les circuits de décision vers la tentation du statu quo.

A court terme une décision restrictive a comme on l'a dit et répété des conséquences socio-économiques très généralement négatives, et quasi certaines. Là se trouve la première difficulté pour faire accepter des mesures restrictives, du moins avant qu'une crise fasse accepter la nécessité d'une action forte. Mais les questions de compatibilité entre les objectifs individuels de la gestion des pêches jouent aussi un rôle majeur. Chaque objectif individuel correspond souvent aux attentes d'un groupe d'opinion ou d'intérêt (producteurs, transformateurs, consommateurs, acteurs de la construction navale, contribuables, environnementalistes...). Au sein de chaque E.M. les divergences de vue existent entre ces groupes. Il n'est pas nécessairement simple au sein d'un E.M. de définir des priorités claires parmi les différents objectifs, car ceci équivaut à annoncer à certains groupes que leurs attentes ne seront pas satisfaites. Mais la Politique Commune de la Pêche suppose en outre qu'un compromis soit trouvé entre les Etats Membres, qui n'ont pas toujours défini leurs propres priorités, et qui parfois modifient ces priorités en cours de débat. De toute façon, choisir c'est accepter d'indisposer certains groupes. Ce n'est certainement pas une raison honorable et suffisante pour ne pas choisir. Mais ceci ajoute aux inconvénients de choix explicites, et accroît donc la tentation de la procrastination.

Conclusions

La réflexion sur la compatibilité entre les différents objectifs et sur les choix nécessaires est essentielle. Elle est indispensable à la définition effective de toute politique des pêches. Mais il est particulièrement difficile d'assurer l'articulation entre la réflexion et la décision. Pour que les travaux des scientifiques soient utiles il faut non seulement qu'ils soient suffisamment complets pour embrasser les différents volets, mais encore que les conclusions majeures en soient exprimées avec clarté. Il faut à cet égard dégager de la gangue de la complexité les aspects les plus importants. Il faut éviter que la discussion s'enlise dans les faux-débats opposant de façon manichéenne approches biologiques et impératifs socio-économiques, sans tomber dans le piège de la complexité inutile, au moins au stade de l'expression des conclusions. C'est pourquoi dans la multiplicité des analyses possibles

d'interaction entre les objectifs individuels un fil directeur est nécessaire. Il pourrait être fourni par la question des emplois induits par les activités de pêche, de leur nombre, de leur qualification, et de leur localisation.

Par ailleurs les analyses doivent bien prendre en compte les différentes échelles de temps, pour que le choix de limiter les inconvénients à court terme l'emporte systématiquement sur la poursuite d'objectifs à plus long terme. Mais le pragmatisme est indispensable pour prendre en compte les difficultés d'adaptation, et pour concentrer les analyses sur des mesures d'ampleur acceptables, sans entrer dans des débats théologiques sur ce qui pourrait être dans l'absolu souhaitable avant de concourir à la réalisation de premiers pas qui souvent concilient de nombreux objectifs.

C'est à ce prix que les circuits de décision seront éclairés sur les conséquences de leurs choix au regard de l'ensemble des objectifs pertinents, sans être exagérément attirés par la tentation de la procrastination et de l'absence de choix explicites.

Références citées:

Anon (1993): La mise en oeuvre des nouveaux éléments de la P.C.P. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen. Com(93) 664 final.

Anon (1996) Report of the Independent Experts to Advice the European Commission on the Fourth Generation of the Multi-annual Guidance Programmes. Draft Report 239 pp.

Horwood J. et Griffith D. de G. (1992): Management strategies and objectives for fisheries. Privately published, pp.38. (Horwood. M.A.F.F. Directory of Fisheries Research. Fisheries Laboratory. Lowestoft, NR33 OHT, UK ; Griffith. Dep. of the Marine Fisheries Research Centre. Abbotstown. Dublin 15, Ireland).