

Evaluation du Plan Banane Durable 1

LIVRABLE 4

Rapport phase 3 :
Recommandations
Version finale du 25/07/14



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Coordination technique :
Nicolas PERRIN (MAAF), Olivier JUNOT (MOM)

SOMMAIRE

1	PREFACE	3
2	LES 5 GRANDS CHAMPS DE RECOMMANDATIONS	5
3	METTRE EN PLACE UNE GOUVERNANCE PLUS EFFICACE	6
4	ELABORER DE NOUVEAUX OBJECTIFS STRATEGIQUES DANS UNE PERSPECTIVE DE DEVELOPPEMENT DURABLE.....	16
5	POURSUIVRE LES EFFORTS DE STRUCTURATION EN DEVELOPPEMENT ET DIFFUSION DE L'INNOVATION	25
6	RENFORCER LA COHERENCE EXTERNE DU PLAN BANANE DURABLE AVEC LE POSEI.....	27
7	AMELIORER L'EVALUABILITE DU PLAN	28

1 Préface

La filière banane à la Guadeloupe et en Martinique s'est engagée depuis plusieurs années dans une démarche de durabilité économique, sociale et environnementale : le Plan Banane Durable n°1 (2008-2013). Compte tenu des ambitions et objectifs affichés, ainsi que de l'ampleur des financements mobilisés pour les atteindre, l'Etat a décidé d'évaluer ce Plan et sa contribution effective à une amélioration de la durabilité de la filière banane des Antilles.

Les autorités publiques et l'opinion en général demandent de plus en plus de justifications sur la bonne utilisation des fonds publics. 2014 est une année charnière entre deux périodes de programmation budgétaire. Les travaux ont donc visé à dresser un état des lieux des réalisations du Plan Banane Durable n°1 depuis 2008, tant sur un plan technique que financier (rapport phase 1), puis de répondre et d'analyser 7 grandes questions évaluatives (rapport phase 2).

Les recommandations présentées dans ce rapport 3 s'appuient sur les données et résultats de ces deux premiers rapports. Elles sont donc guidées par l'analyse de ce qui a été réalisé dans la Plan 1, ses acquis et ses faiblesses. Nous pensons que c'est de cette manière qu'elles pourront contribuer le mieux à une réflexion stratégique fructueuse pour le Plan Banane Durable n°2.

Le Cabinet BLEZAT Consulting a été missionné pour réaliser cette évaluation en 3 phases, à compter du mois d'octobre 2013 jusqu'au mois de juillet 2014. Un comité d'évaluation (CE) a été mis en place composé de représentants de toutes les parties prenantes du PBD1 (administrations - excepté les conseils régionaux, professionnels, recherche...). Son rôle était d'apporter un appui au prestataire (essentiellement lui permettre un bon accès aux sources statistiques et documentaires, mettre en œuvre un protocole d'étude rigoureux), valider les résultats à la fin de chacune des 3 étapes de l'étude et garantir l'indépendance de ses analyses. Il s'est réuni 5 fois.

L'implication forte des professionnels était une nécessité pour permettre l'accès aux données concernant les financements privés qui concernent près de 60% des financements. Cela a créé une situation où certains des participants sont à la fois évaluateurs et évalués. Il a donc été essentiel que le comité puisse fonctionner collectivement comme une instance d'échanges où le débat est le fondement d'une évaluation solide, rigoureuse et crédible, réalisée sur la base de données fiables.

Le comité a adhéré à l'idée qu'une évaluation crédible ne pouvait pas être l'objet d'une négociation, contrairement à un plan qui lui logiquement est le résultat d'une négociation. Son objectif était de dégager les éléments permettant d'améliorer le dispositif et actions mis en place dans le cadre du Plan Banane 1, et non de proposer leur arrêt ou leur continuation, question déjà tranchée par ailleurs par la décision de concevoir un Plan Banane 2. Il a été demandé au cabinet d'étude de ne pas se limiter aux domaines d'amélioration déjà repérés au commencement de l'étude (par exemple la gouvernance) et de prendre tout le recul nécessaire par rapport aux souhaits des différents acteurs composant le Comité de pilotage. Enfin, ce sont donc uniquement les matériaux et données apportés par le Cabinet BLEZAT Consulting à partir d'un protocole d'étude validé (rapport 1), qui ont nourris les discussions. C'est à leur lumière que le comité a validé l'interprétation qui en a été faite (rapport 2) et qu'il appuie les recommandations émises dans ce rapport 3.

Les propositions de recommandations sont regroupées en 5 grands champs. Elles confortent certaines pistes déjà envisagées au commencement de l'étude, notamment sur la gouvernance. Il est notamment recommandé de clarifier l'architecture du plan et les instances de gouvernance qui en découlent, d'améliorer le pilotage stratégique du plan, d'améliorer le suivi financier et le suivi des réalisations du plan, et enfin de rationaliser la programmation, de renforcer la coordination entre acteurs et entre actions. Cependant, à la différence de ce qui pouvait être envisagé au départ, il est suggéré de replacer la filière dans une position de pilote et les financeurs dans un rôle de suivi. Il est proposé que la profession réunisse les diverses parties prenantes au sein d'un comité de pilotage qui aurait lieu dans le cadre des comités sectoriels. Cette recommandation est particulièrement

importante tant pour la filière, puisqu'elle valorise son initiative, que pour les pouvoirs publics, puisqu'elle garantira l'efficacité des financements et une transparence sur l'utilisation des fonds publics.

Il est aussi recommandé de renforcer la cohérence externe du plan banane avec le POSEI, en modifiant les règles d'éligibilité du POSEI pour qu'elles correspondent au cadre stratégique d'un futur plan, par exemple en modifiant les règles d'attribution des aides et conditionnant l'accès aux aides POSEI par un ou des engagements relevant du PBD. Dans le même ordre d'idée, il est important que puisse être débattu la cohérence entre les règles d'attribution des références individuelles et les objectifs de production sur chaque île.

Il est proposé des recommandations qui tiennent compte du nouveau contexte économique, social et environnemental auquel la filière est aujourd'hui confrontée. Elles visent à approfondir la stratégie de durabilité environnementale, économique et sociale/sociétale de la filière banane et notamment :

- poursuivre la réduction de l'utilisation des pesticides (traitements post-récolte, développement de l'agriculture biologique,...), mais aussi la fertilisation et la qualité des sols qui est aujourd'hui un nouvel enjeu environnemental ;
- maîtriser et lutter contre les bioagresseurs et les maladies émergentes, sans le traitement aérien : face à l'installation durable de la cercosporiose des solutions doivent être trouvées au niveau du matériel de traitement, ainsi que sur le matériel végétal (variétés résistantes) ;
- poursuivre les efforts de structuration en développement et diffusion de l'innovation : maintenir une logique de co-développement entre recherche et filière, d'ouvrir le système actuel à d'autres acteurs que la recherche, mieux intégrer les innovations provenant d'agriculteurs pionniers
- développer l'appui technico-économique : lier davantage le conseil technique à la situation économique du planteur d'autre part, créer des références technico-économique afin de permettre un suivi des changements de pratiques et de la durabilité des pratiques ;
- définir une stratégie de différenciation de la banane Guadeloupe/Martinique (label IGP, ou biologique, variété spécifique banane antillaise) ;
- hiérarchiser les investissements et orienter les appuis financiers selon la gravité de la situation économique ;
- mettre en place des mesures de gestion et de renouvellement des ressources humaines de la filière (transmission des exploitations, formation, foncier...) ;
- renforcer l'acceptabilité sociétale de la filière en prolongeant les efforts de communication et en capitalisant sur les réussites du PBD.

Enfin, le bureau d'étude propose une méthodologie de travail qui conduirait à une évaluation facilitée du prochain plan banane durable.

- définir précisément le périmètre du plan tout au long de son déroulement,
- améliorer la collecte des données et faciliter l'activité de reporting
- anticiper sur l'évaluation ex post et s'appuyer sur les bonnes pratiques de cette évaluation

Pour le Comité d'évaluation, son président
Egizio Valceschini

2 Les 5 grands champs de recommandations

Les précédents rapports ont permis de dresser un bilan de la mise en œuvre (au niveau financier, au niveau des réalisations, mais aussi au niveau des impacts), et d'apporter dans la mesure du possible des réponses aux questions évaluatives.

Ce dernier livrable s'intéresse aux enseignements issus de l'évaluation et aux recommandations pouvant être tirées du matériau collecté. Les recommandations proposées n'ont bien évidemment pas de portée prescriptive, mais pourront alimenter les réflexions qui prolongeront le PBD1.

Ces recommandations se placent également dans un contexte qui a évolué comparativement à celui qui prévalait lors de la genèse du PBD1, qui lui-même a commencé à apporter des outils nouveaux pour la filière : des vecteurs de communication positive, une nouvelle dynamique de production, avec un POSEI favorable, une structuration originale de l'appareil de R&D.

Les recommandations portent sur 5 champs différents, avec les orientations suivantes et recommandations inhérentes :

CHAMP DE RECOMMANDATION	RECOMMANDATION
1. METTRE EN PLACE UNE GOUVERNANCE PLUS EFFICACE	RECOMMANDATION 1.1 Clarifier l'architecture du plan et les instances de gouvernance qui en découlent
	RECOMMANDATION 1.2 Améliorer le pilotage stratégique du plan
	RECOMMANDATION 1.3 Programmer
	RECOMMANDATION 1.4 Améliorer le suivi financier et le suivi des réalisations du plan
	RECOMMANDATION 1.5 Renforcer la coordination entre acteurs et entre les actions
2. ELABORER DE NOUVEAUX OBJECTIFS STRATEGIQUES DANS UNE PERSPECTIVE DE DEVELOPPEMENT DURABLE	RECOMMANDATION 2.1 Définir de nouveaux objectifs sur l'axe environnemental
	RECOMMANDATION 2.2 Définir de nouveaux objectifs sur l'axe économique
	RECOMMANDATION 2.3 Définir de nouveaux objectifs sur l'axe social/sociétal
3. POURSUIVRE LES EFFORTS DE STRUCTURATION EN DEVELOPPEMENT ET DIFFUSION DE L'INNOVATION	RECOMMANDATION 3.1 Maintenir une logique de co-développement entre recherche et filière
	RECOMMANDATION 3.2 Ouvrir le système actuel à d'autres acteurs de la recherche
	RECOMMANDATION 3.3 Mieux intégrer les innovations provenant de planteurs pionniers
4. RENFORCER LA COHERENCE EXTERNE DU PLAN BANANE DURABLE AVEC LE POSEI	RECOMMANDATION 4.1 Modifier les conditions d'éligibilité du POSEI pour qu'elles correspondent au cadre stratégique du futur plan
	RECOMMANDATION 4.2 Débattre sur la cohérence entre les règles d'attribution des Références Individuelles et les objectifs de production sur chaque île
5. AMELIORER L'EVALUABILITE DU PLAN	RECOMMANDATION 5.1 Définir précisément le périmètre du plan tout au long de son déroulement
	RECOMMANDATION 5.2 Améliorer la collecte de données et faciliter les activités de reporting
	RECOMMANDATION 5.3 Anticiper l'évaluation ex-post et s'appuyer sur les bonnes pratiques de cette évaluation

Pour certaines des recommandations, nous avons formulé des exemples de propositions visant à illustrer nos propos et alimenter le débat pour la déclinaison opérationnelle des recommandations.

3 Mettre en place une gouvernance plus efficace

RECOMMANDATION 1.1 Clarifier l'architecture du plan et les instances de gouvernance qui en découlent

Le PBD1 est issu d'un projet stratégique d'une filière et s'appuie à la fois sur des moyens et financements privés, mais également sur des dispositifs et ressources publiques. Ce **principe d'hybridation**, qui a plutôt bien fonctionné lors du PBD1, doit être pris en compte dans les futures évolutions de la gouvernance du plan.

La structure de gouvernance doit être améliorée et ce, sur 3 points :

- **Ouvrir les instances de décision**
- **Partager les informations** et améliorer la communication interne au plan (entre participants), mais aussi externe
- **Mieux superviser**

Il sera nécessaire, au démarrage du plan, de préciser :

- les **instances de gouvernance**
- les **participants à ces instances**
- les **procédures de fonctionnement et de décision**

Illustration 1 : des instances de gouvernance à l'échelle régionale, interrégionale ou nationale ?

La gouvernance est à penser au moins à 2 niveaux :

- ▶ Niveau décisionnel, avec les financeurs (Ministères, ODEADOM et Conseils Régionaux, et CIRAD notamment)
- ▶ Niveau technique, avec les acteurs opérationnels

En termes géographique, un débat peut avoir lieu sur l'opportunité de maintenir un niveau national au vu du **poids grandissant de l'échelle régionale**.

Concernant le niveau régional, une question se pose : faut-il envisager une gouvernance pour chaque île ou une gouvernance à l'échelle des Antilles ?

Le tableau suivant présente les avantages et inconvénients de chaque solution :

Scénario pour la gouvernance locale	Gouvernance Antillaise (interrégionale)	Gouvernance à l'échelle régionale
Avantages	▪ Echanges plus importants entre les 2 îles accélérant la convergence de développement entre 2 modèles différents ▪ Facilite l'échange de bonnes pratiques ▪ Réduit le nombre de réunions ▪ Correspond à la mise en place de structures communes (IT², Plateformes R&D) ▪ Peut correspondre à la volonté de faire émerger un comité de bassin spécifique à la banane	▪ Prolongement des rituels DAAF/Région/OP ▪ Plus grande facilité de réunir les acteurs ▪ Correspondance plus forte avec les logiques de financements régionaux

Scénario pour la gouvernance locale	Gouvernance Antillaise (interrégionale)	Gouvernance à l'échelle régionale
Inconvénients	▪ Lourdeur logistique ▪ Quelle capacité à limiter l'ordre du jour pour avoir des réunions efficaces ?	▪ Confirme des logiques de développement séparées avec une volonté de mutualiser les réflexions moins fortes
Au vu de la diversité de niveaux existants, il nous paraît opportun de suivre une logique antillaise, avec des réunions alternativement organisées sur les 2 îles.		

Illustration 2 : proposition d'instances de gouvernance et de participants

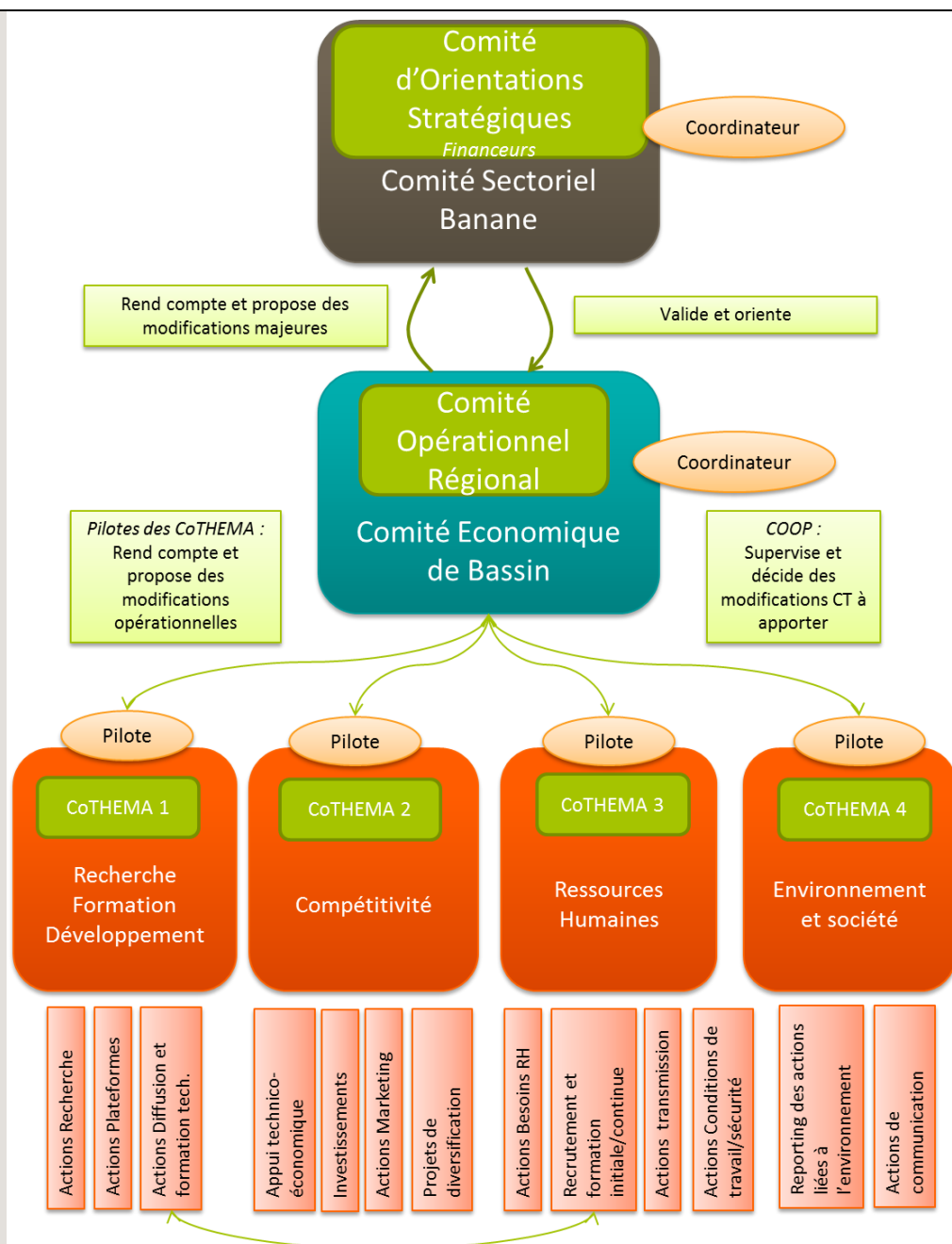
Les objectifs de cette gouvernance sont triples :

- Assurer un suivi efficace et partagé du dispositif
- Impliquer les acteurs concernés ou pouvant être force de proposition
- Créer des espaces de concertation et de synergies pour renforcer les liens entre acteurs,

Cette gouvernance devra être élaborée en respectant l'équilibre entre :

- Efficacité et réactivité proche du terrain (situation actuelle)
- Implication d'un plus grand nombre d'acteurs avec un risque de multiplication des instances de gouvernance et de réunion.

Le schéma de gouvernance pour le PBD2 pourrait être le suivant :



● **Coordinateur**

Le rôle de coordination devrait être à nouveau dévolu à l'UGPBAN, car cela nécessite un travail aux 2 échelles géographiques et la participation à la plupart des réunions.

Ses missions pourraient être de :

- ▶ Animer et coordonner le travail des différents acteurs
- ▶ Collecter les indicateurs et alimenter les tableaux de bord financiers et techniques

Les financeurs publics et privés devront obligatoirement transmettre les données financières sur une simple demande de la part du coordinateur. Les modalités de transmission et de confidentialité des informations devront être définies à l'avance.

● **Comité d'Orientations Stratégiques (COS)**

L'objectif de cet organe de gouvernance est **d'assurer le pilotage stratégique du plan** (grandes

orientations et objectifs à moyen terme), de faire le point sur les états d'avancement financier et technique du PBD2 avec les services centraux. Le COS pourrait décider de réorientations majeures du programme, de son périmètre, voire de sa durée. Le COS est présidé par le président de l'UGPBAN, qui demeure l'acteur qui propose et définit le cadre stratégique principal. A ce niveau, les autres cofinanceurs ont un rôle plus d'amendement/orientation voire de validation en fonction des priorités qu'ils souhaitent voire se traduire ou non au niveau du plan.

Les participants, essentiellement des financeurs, pourraient être :

- ▶ Régions
- ▶ Ministère de l'Agriculture
- ▶ Ministère des Outremer
- ▶ ODEADOM
- ▶ UGPBAN
- ▶ CIRAD
- ▶ Autres financeurs

Son rythme de réunion pourrait être de 1 à 2 fois par an.

Pour éviter de faire doublon avec des réunions déjà existantes, **nous proposons de tenir ce COS lors des comités sectoriels banane de l'ODEADOM.**

L'ensemble des comptes rendus des autres réunions (Comités opérationnels et Commission thématique) devrait être adressé aux participants du COS avant chaque réunion.

● **Comité opérationnel (COOP)**

Le comité opérationnel se tiendrait à l'échelle antillaise ou régionale selon les options choisies (cf. paragraphe 5.1). L'émergence possible d'un Comité Economique de Bassin (sur le modèle vin, lait, fruits et légumes...) pourrait être une opportunité pour jumeler les 2 instances (l'une sur le suivi technique du plan et l'autre sur la dynamique plus globale de la filière).

Il pourrait être l'organe qui fait le suivi financier, mais surtout le **suivi « technique » régulier du travail des différentes commissions et fait le lien entre les différents axes ou thématiques du PBD2 (décloisonnement nécessaire), au-delà du seul coordinateur.** Ses membres peuvent faire des propositions qui influent sur le travail des commissions et valider les modifications opérationnelles.

Ses membres pourraient être :

- ▶ L'UGPBAN
- ▶ Les OP
- ▶ L'IT²
- ▶ Les DAAF
- ▶ Les Conseils Régionaux
- ▶ Le CIRAD
- ▶ A minima les animateurs des commissions thématiques

Son rythme de réunion pourrait être a minima de 2 fois par an.

● **Commissions thématiques (COTHEMA)**

Les objectifs des commissions thématiques est d'assurer un plus fort effet d'entraînement et d'implication des partenaires du PBD2. Afin de dynamiser le réseau d'acteurs, l'animation de ces commissions serait assurée par un organisme tiers participant activement à la réalisation des actions. dépendant de la thématique traitée.

Les commissions thématiques se réuniraient 2 à 3 fois par an selon les thématiques et le besoin de réactivité des acteurs.

L'objectif est d'échanger sur les résultats des actions et de faire des suggestions pour le Comité OPérationnel.

Les commissions et les participants pourraient être les suivantes :

- Commission Recherche Formation et Développement :
 - ▶ Pilote/animateur proposé : IT²
 - ▶ Objectifs :
 - lieu d'assemblage des recherches sur la banane dans l'optique du PBD2
 - faire le point sur les travaux de R&D financés par le PBD
 - voir les problématiques de repérage et de diffusion d'innovations venues du terrain
 - faire le lien avec les actions de développement sur le terrain et sur les formations techniques à envisager
 - ▶ Composition :
 - IT²
 - CIRAD
 - INRA
 - IRSTEA
 - Financeurs de la recherche (FEDER/Régions)
 - OP et UGPBAN
 - VIVIEA/FAFSEA
 - Agriculteurs pionniers
- Commission Compétitivité
 - ▶ Pilote/animateur proposé : ODM CIRAD (Observatoire des Marchés)
 - ▶ Objectifs :
 - Echange sur les actions conduisant à une meilleure compétitivité de la filière : encadrement technico-économique, investissements, marché, diversification
 - ▶ Composition :
 - OP et UGPBAN (services marketing)
 - ODM CIRAD (Observatoire des Marchés)
 - IT²
 - DAAF
 - Conseils Régionaux
 - Grands Moulins
 - Porteurs de projet diversification
 - BPI
 - INRA
- Commission Ressources Humaines
 - ▶ Pilote/animateur proposé : OP
 - ▶ Objectifs :
 - Echange sur les actions concernant les salariés et entrepreneurs : formations, recrutement, formation continue et initiale, formation diplômante ou non, actions de professionnalisations, actions sur les conditions de travail, amélioration des conditions de sécurité...
 - ▶ Composition :
 - OP et UGPBAN
 - FAFSEA/VIVIEA
 - Pôle Emploi
 - DIEECTE

- Conseils Régionaux (Formation)
- DAAF
- Commission Diversification Non Alimentaire
 - ▶ Pilote/animateur proposé : UGPBAN
 - ▶ Objectifs :
 - Echange sur les valorisations non-alimentaires
 - ▶ Composition :
 - UGPBAN
 - CIRAD
 - IT²
 - OP
- Commission Territoires ou Environnement et société
 - ▶ Pilote/animateur proposé : UGPBAN ?
 - ▶ Objectifs :
 - Echange sur les progrès réalisés sur les actions de communication et sur les interactions avec la population locale
 - Cette commission aura plus une valeur consultative
 - ▶ Composition :
 - UGPBAN
 - IT²
 - ODE
 - Associations environnementales
 - OP
 - DEAL
 - DAAF
 - Elus du territoire (CR/CG)

Illustration 3 : quelles procédures décisionnelles ?

L'ensemble des instances devra produire des **comptes rendus** permettant aux autres membres du Plan de mieux connaître, s'ils le désirent, les activités des autres parties prenantes.

L'aspect **décisionnel et stratégique** est davantage réservé au **comité de pilotage**, alors que les autres instances sont plutôt d'obédience technique et opérationnelle.

A ce niveau, même si un rôle prépondérant pourrait être confié aux acteurs de la filière (voir précédemment), il ne nous appartient pas de définir les modes de prises de décisions et les répartitions de « droit de vote », ou des « droits d'orientation » entre financeurs. Quoi qu'il en soit, il sera nécessaire de :

- **Restreindre les modes de diffusion** des actes du comité de pilotage pour des raisons d'intelligence économique (aspect stratégique sensible)
- Produire quoi qu'il en soit une **synthèse des débats** pour mieux formaliser les décisions prises au cours des COS.

RECOMMANDATION 1.2 Améliorer le pilotage stratégique du plan

Le pilotage doit se faire dans un **cadre stratégique fort dont les objectifs à moyen et long terme** sous-tendent les actions mises en œuvre.

La stratégie de la filière est interrogée alors que le contexte a évolué et que les apports du PBD1 continuent à impacter son fonctionnement, voire ses orientations.

Pour **mieux positionner les actions du futur plan**, il est nécessaire de **partager et formaliser une stratégie de filière** pouvant **modifier les hiérarchisations d'actions à réaliser, voire l'allocation de ressources prévisionnelles**.

Même si la définition de la stratégie de filière appartient aux acteurs impliqués, il sera nécessaire de définir, au niveau des instances de gouvernance (comité de pilotage) du plan :

- Les principales lignes directrices découlant de la stratégie de filière
- Celles qui sont reprises dans le cadre du plan et celles qui sont traitées par ailleurs (autre cadre d'action éventuel)
- La hiérarchie et le ciblage des priorités stratégiques à traiter
- Les motivations soutenant ces prises de décisions.

Même si l'est pertinent de définir des objectifs à long terme, il faut **garder une certaine souplesse au cadre proposé**. Ainsi, les orientations stratégiques pourront être modifiées lors du déroulement du plan, si des évolutions de contexte trop brutales ou des conditions de réalisation (échecs ou succès non anticipés) l'exigent.

Les mécanismes de gouvernance devront être pensés dans ce sens (fréquence de réunion assez importante pour un suivi régulier, ou capacité de « réunion de crise », possibilité de réorienter une partie des actions à entreprendre avec l'accord des financeurs,...)

RECOMMANDATION 1.3 Rationaliser la programmation

Même si le concept d'hybridation permet de concentrer des moyens de différentes origines, la réalité de programmation rend plus difficile l'homogénéité des calendriers budgétaires. Bien souvent, les bornes temporelles imposées seront en dehors des pas de temps principaux du plan.

Comme précédemment, il sera nécessaire d'établir des **calendriers précis** des différents dispositifs sollicités et des actions mises en œuvre. La mise à jour de ces calendriers devrait être faite a minima à mi-parcours.

Au-delà de ces aspects liés à la gestion de projet, la définition **de rituels** (réunions/événements itératifs, dont la périodicité et la fréquence est fixée à l'avance (par exemple : 1^{er} mardi de mars et de septembre)) sera précieuse pour animer le programme dans le temps et fournir des échéances connues à l'avance par tous.

RECOMMANDATION 1.4 Améliorer le suivi financier et le suivi des réalisations du plan

Dans un premier temps, il serait nécessaire de définir, lors de la mise en place des fiches actions (cf. tableau suivant) :

- ▶ **La logique d'impact** recherchée
- ▶ Les **indicateurs de réalisation** reliés à l'action
- ▶ Les **indicateurs d'impact** qui en découlent

Il sera nécessaire de définir, **en associant les partenaires du plan**, les modalités de collecte de ces données, de transmission et de reporting. Pour ne pas alourdir le dispositif, il faudra au maximum s'appuyer sur des données facilement accessibles, ciblées (ne pas démultiplier l'information pour des raisons de lisibilité et de coût) et transmissibles.

La mise en place d'un **tableau de bord financier et d'indicateurs** sera très utile pour une évaluation ex post, mais surtout une **évaluation in itinere** qui pourrait permettre de réorienter les actions en cours de plan.

Il reste à définir les personnes ou plutôt les structures en charge de cette collecte, qui pourrait être différentes selon les thématiques :

- ▶ Bilan financier : structure coordinatrice (UGPBAN) ou un des financeurs (ODEADOM ?) ou externalisation ;
- ▶ Indicateurs : structure coordinatrice (UGPBAN) ou IT² ou externalisation.

Tableau 2 : Exemple de tableau de bord et d'indicateurs pour les actions du futur PBD, à titre illustratif et non exhaustif

Action	Réalisations	Indicateurs de réalisation	Résultats (effets directs)	Indicateurs de résultats	Impacts (effets indirects)	Indicateurs d'impact
Réduire l'impact environnemental des traitements post-récolte	Accompagner les producteurs : réunions de sensibilisation, conseil individuel	- Nombre de producteurs sensibilisés - Nombre de producteurs accompagnés - Surface/volume de banane concernés (OP, IT²)				
	Financer des équipements de récupération individuels	- Nombre d'heliasec installés - Part des subventionnés (DAAF/CR, OP)				
	Collecter collectivement les bouillies	- Quantité de bouillies collectée - Nombre de producteurs concernés (OP)	Augmentation de la quantité de produits post-récolte récupérés après traitement	- Nombre de producteurs ayant un système de récupération des traitements - Superficie et volume de banane concernés % des déchets récupérés (OP)		
	Financer les travaux de modernisation des hangars (volume/surface minimum) pour la récupération des eaux	- Nombre de hangars rénovés - Et montants dépensés (DAAF/CR)			Diminution de la pollution des eaux par les traitements post-récolte	Quantité de résidu de fongicides post récolte dans les eaux en Martinique et en Guadeloupe (ODE, IT²)
	Financer des hangars collectifs pour les petites exploitations	- Nombre de hangar collectif créé - Part des hangars collectifs subventionnés - Nombre de producteurs (et volumes) concernés par les hangars collectifs (DAAF/CR, OP)				
	Développer des solutions techniques permettant d'employer moins de fongicide post-récolte (R&D / encadrement technique)		Diminution des quantités de fongicides post-récolte employées			

Enfin, une méthode concertée d'estimation de l'autofinancement des planteurs et des structures devra être définie avec les différentes parties prenantes, par exemple :

- ▶ Méthode par sondage sur un échantillon d'exploitations et extrapolation (clairement définir ce qui rentre dans le champ en termes d'action et d'investissement)
- ▶ Analyse statistique à partir des comptes de résultats des exploitations et de l'amortissement lié aux investissements (risque de surestimation, difficulté d'accès des données)
- ▶ Amélioration de la saisie des investissements totaux sous OSIRIS (mais risque de sous-estimation et ne comprend pas les investissements non subventionnés)

RECOMMANDATION 1.5 Renforcer la coordination entre acteurs et entre actions

Le PBD1 a été jusqu'à maintenant un plan transversal, allant de la recherche jusqu'à la commercialisation, tout en traitant des thématiques liées à la professionnalisation des acteurs.

Il est nécessaire de décloisonner au maximum les informations entre acteurs, y compris s'ils sont de thématiques différentes (ex : formation/recherche).

Ces efforts de coordination nécessitent :

- des instances de gouvernance adaptées, avec des rituels inhérents (fréquence minimale de réunion prédéfinie)
- un coordinateur ou une structure de coordination dédiée au programme
- des procédures permettant le partage d'informations

4 Elaborer de nouveaux objectifs stratégiques dans une perspective de développement durable

Le PBD 1 a axé sa communication notamment sur la réduction de l'emploi de produits phytosanitaires. Même si des succès importants ont été remportés (baisse des produits phytosanitaires, mise en place d'un système organisationnel efficient), beaucoup de chantiers restent ouverts alors que d'autres sont à structurer. Leur hiérarchisation dépendra de 2 facteurs essentiels :

- La stratégie voulue et décidée par la filière
- Les évolutions de contexte :
 - Accroissement de la pression commerciale de la banane dollar alors que les droits de douane baissent et qu'il existe des pressions déflationnistes destructrices de valeur au niveau des distributeurs français
 - Hausse des charges des exploitations (intrants et main d'œuvre) conduisant à des difficultés économiques chez certains planteurs (source : UGPBAN)
 - Pression forte sur la disponibilité de molécules de traitement, sans offre de substitution pouvant conduire à des impasses techniques (menaces sur des fongicides actifs sur la cercosporiose)

Illustration 4 : quel cadre stratégique pour la filière demain ?

Un marché de plus en plus disputé demain

Les droits de douanes sont orientés à la baisse (voir tableau suivant), et l'échéance de 2020 est importante, avec un passage à 75 €/t pour les bananes provenant du Pérou et de la Colombie (2^e exportateur mondial).

Tableau 1 : Evolution des tarifs douaniers pour l'importation de banane en Europe

Périodes	Tarifs douaniers
Du 15 décembre 2009 au 31 décembre 2010	148 €/t
1 Janvier 2011	143 €/t
1 Janvier 2012	136 €/t
1 Janvier 2013	132 €/t
1 Janvier 2014	127 €/t
1 Janvier 2015	122 €/t
1 Janvier 2016	117 €/t
1 Janvier 2017	114 €/t

Cette baisse progressive des droits de douanes pose beaucoup de questions sur les stratégies des filières européennes. Même si beaucoup de paramètres sont à prendre en compte (évaluation des parités monétaires €//\$ notamment), cette réduction des freins à l'accès au marché européen va peser sur le terrain concurrentiel, avec des risques de perte de part de marché.

Alors que l'offre mondiale est en capacité de s'adapter rapidement à des évolutions de marché (forte élasticité), il ne semble pas permis d'affirmer qu'une hausse possible de la demande mondiale préserve certaines niches locales, surtout pour un marché aussi rémunérateur que le marché

européen (contrairement aux marchés russe ou nord-africain). Cette particularité ne peut offrir de support à des perspectives pour la filière française.

De ce fait, il semble difficile de s'engager uniquement dans une logique de compétitivité-prix avec des concurrents qui n'observent pas les mêmes règles du jeu.

Quel cadre stratégique demain ?

Dès lors, 3 stratégies peuvent être énoncées :

- **Maintenir le modèle actuel**, avec un soutien public le plus fort possible, en espérant que la parité Eurodol évoluera dans le bon sens et que les trajectoires de coûts de production s'inverseront graduellement (baisse des coûts main d'œuvre par la mécanisation en Europe et hausse progressive des coûts dans les pays exportateurs)
- **Réduire drastiquement les coûts de production**, avec l'augmentation de la productivité (baisse du nombre de planteurs, recours à la mécanisation), la réduction drastique d'intrants, en essayant de compenser par une technicité très forte (compétence agronomique) pour maintenir si possible les rendements
- **Se différencier, en s'appuyant sur de nouveaux produits** (recréer le phénomène Canarien), comme la CIRAD 925 ou ses successeurs, ce qui nécessite d'engager des moyens de recherche et marketing importants.

Une stratégie de différenciation en valorisant les nouveaux modes de production au niveau du marché ?

Même si le Plan Banane Durable n'est qu'un élément dans la stratégie des planteurs antillais, il marque un **virage important au niveau des pratiques de la filière (voir évaluation)**, même si la valorisation des acquis du PBD1 se fera en grande partie sur la période qui va s'ouvrir.

Au niveau marketing, l'avantage comparatif lié à ces changements de pratiques n'est pas acquis. Le « *story telling* » lié à l'emploi de pratiques durables est finalement difficile à valoriser au niveau du consommateur, poussant la charnière commerciale à s'appuyer sur d'autres valeurs (terroir/région/France/IGP).

Quelles stratégies de différenciation demain ?

Comme nous l'avons vu précédemment, la valorisation des modes de production est limitée à l'atteinte du label Bio, voire à celle du Fair Trade (mais plus dans les produits anglo-saxons). Dès lors, il paraît opportun de s'intéresser à la faisabilité de fournir ce créneau avec une partie des bananes antillaises.

La CIRAD 925 pourrait représenter un argument de poids dans cet objectif, en éliminant le frein lié à l'absence de fongicide bio. Le travail de mise sur le marché de ce nouveau produit représente un enjeu important qui va mobiliser des forces importantes, alors que son positionnement fait encore débat au sein de la filière :

- ▶ continuer la course « à la Cavendish bis », pour reconduire les schémas de production actuels
- ▶ faire de ce nouveau produit, un produit réellement différent, que ce soit sur la forme (variants nains) ou sur le mode de production (bio). Restera à travailler le goût qui reste assez similaire, contrairement à l'exemple de la « platano canario », et qui nécessitera de passer à une autre variété.

Cette stratégie de différenciation doit se replacer dans le cadre des perspectives des conditions concurrentielles.

En conclusion...

Même si ces décisions nous échappent totalement, il n'est pas dit qu'une stratégie focalisée sur un seul aspect émerge. Elle pourrait être la résultante d'une combinaison de plusieurs orientations (baisse des coûts de production, différenciation partielle, amélioration de la compétitivité progressivement, avec un rehaussement des normes internationales...). Quoi qu'il en soit, le contenu du prochain programme et les acquis du PBD1 pourront être déterminants pour atteindre les objectifs fixés dans ce cadre stratégique.

Enfin, nous ne pouvons manquer de signaler que l'ensemble de cette dynamique et la poursuite du projet du PBD ne peut s'envisager sans satisfaire les prérequis suivants :

- Maintien de financements (privés et publics) pour soutenir l'ossature-même du plan (plateforme de recherche, IT²)
- Poursuite des efforts pour améliorer l'acceptabilité sociétale locale.

Les objectifs suivants peuvent se placer parfaitement dans le **prolongement** de certaines actions du PBD1, alors que d'autres, avec leurs actions inhérentes, seront **à créer de toute pièce**.

RECOMMANDATION 2.1 Définir de nouveaux objectifs sur l'axe environnemental

OBJECTIF N°1 : ALLER PLUS LOIN SUR LA DURABILITE ENVIRONNEMENTALE



● 4 chantiers nous semblent prioritaires :

- ▶ La poursuite des efforts pour atteindre une **réduction de l'emploi de produits phytosanitaires est possible, notamment en employant des méthodes de biocontrôle** :
 - Alors qu'en Martinique, les efforts de baisse d'emploi de produits phytosanitaires ont été importants, **les gisements de progrès semblent plus importants du côté guadeloupéen**. En effet, même si des améliorations notables ont été recensées en Guadeloupe, les producteurs sont dans un cycle de développement différent, et qui est plus axé sur une progression des rendements et des volumes produits.
 - La diffusion des résultats, la rédaction d'une aide à la décision technico-économique et la meilleure distribution de plantes de services pourraient accélérer les changements de pratique quand ils ne sont pas encore produits.
- ▶ Travail sur les **traitements post-récolte** :
 - Alors que les résidus de produits phytosanitaires d'origine agricoles sont très largement en baisse (hors chlordécone), l'étude réalisée par l'Office de l'Eau Martiniquais montre que des progrès devraient être également réalisés pour les fongicides post-récolte.
 - Outre des questions d'investissements spécifiques (Héliosec) ou même organisationnel (collecte des bouillies), cette problématique pose des questions d'investissement des hangars et stations de collecte.
- ▶ Alors que le PBD1 a axé une grande partie de ses efforts sur les produits phytosanitaires, d'autres problématiques ont été levées, notamment avec l'ACV de la filière. **La fertilisation** semble être le prochain chantier d'ampleur sur lequel des efforts devront être portés, avec des problématiques économiques, agronomiques mais aussi techniques. Un suivi des quantités de fertilisants apportés a déjà été initié et des réflexions se structurent sur l'amélioration des plans de fumure (accroissement des analyses de sol, de feuilles, utilisation d'amendement organique, réduction de la quantité de fertilisant apporté) et un **travail agronomique sur la qualité des sols**
- ▶ Le **développement d'une partie de la production en bio** semble atteignable, mais nécessitera des moyens spécifiques (recherche d'un fongicide bio, obtention de l'autorisation de la mise sur le marché du piégeage à charançon pour une « utilisation de masse », recherche de terrains (secs) plus adaptés...).

● L'ensemble de ces démarches pourrait conduire les producteurs à adopter de **nouveaux modèles économiques**, beaucoup plus basé sur des conduites d'exploitation plus économe en intrants (réduction des charges plus forte que celle de la marge), ce qui a une incidence forte sur l'aspect économique du Plan. Ce mouvement a déjà été constaté en Martinique lors du PBD1 et pourrait être amplifié.

● D'autres chantiers peuvent également être cités : maîtrise de la consommation d'eau, d'énergie, pérennisation de la collecte de déchets...

OBJECTIF N°2 : MAÎTRISER ET LUTTER CONTRE LES BIOAGRESSEURS ET LES MALADIES EMERGENTES SANS LE TRAITEMENT AÉRIEN



- ⊙ Cet objectif dépasse largement le cadre de la cercosporiose noire (avec des maladies qui peuvent être d'origine fongique (menace liée à la fusariose par exemple), bactérienne ou virale).
- ⊙ Cependant, l'urgence sanitaire est bien liée à cette maladie qui a de multiples effets :
 - ▶ Incidences économiques : perte de production, obligation de renouvellement de plants
 - ▶ Incidences techniques et humaines : obligation de traitement terrestre plus intensif et recours accru à l'effeuillage
 - ▶ Incidences en termes d'environnement : en Martinique, le développement de la maladie couplé à l'arrêt du traitement aérien a provoqué une augmentation de la quantité de fongicide utilisé en 2012 et 2013.
- ⊙ L'installation durable de la maladie a obligé les producteurs à se mettre dans une situation de « vivre avec » et mis la pression sur les pourvoyeurs d'innovations pour trouver des variétés résistantes commercialisables.
- ⊙ *A court terme*, il est nécessaire de maîtriser le développement de la maladie, sans avoir recours au traitement aérien. Plusieurs mesures ont été déjà prises : formation à l'effeuillage, mise en place d'un système d'alerte spécifique (par sms), maîtrise par les OP des quantités de produits fournies.
 - ▶ Le développement d'une **solution de traitement mécanisable** qui pourrait améliorer les conditions de traitement terrestre qui ne semble pas durable pour les applicateurs, reste à finaliser. Alors que deux solutions étaient encore en phase de test : l'une dérivée du projet OPTIBAN avec un traitement « par le haut » (sur la canopée) et l'autre développée par des producteurs pionniers avec un traitement par le bas (avec des tests de validation inclus dans OPTIBAN3). Alors que les solutions techniques issues d'OPTIBAN semblent sur le point d'être abandonnées, plusieurs solutions de traitement sous frondaison sont en cours de développement. Quoi qu'il en soit des efforts doivent être prolongés dans ce sens, tout en développant de nouveaux modes de traitement pour les petites exploitations qui continueront de traiter à pied : partage de moyens légers (ex : quads agissant sous frondaison) entre plusieurs exploitants.
 - ▶ Le développement de la **gestion de maladie par des méthodes culturelles alternatives**, que ce soit au niveau d'une stratégie de lutte raisonnée, ou au niveau de la gestion de parcelles (densité de plantations, haies d'espèces non sensibles, travaux d'assainissement préalables...) nécessitera une approche agronomique adaptée et des pratiques nouvelles qu'il reste à découvrir.
 - ▶ **La question de la disponibilité de produits de traitement** (bio ou non) pourra se poser au fur et à mesure de la remise en cause de l'utilisation de produits actuels et du manque de produits de substitution (surtout pour des filières de la taille de la banane antillaise).
- ⊙ *A plus long terme*, sauf si la CIRAD 925 est validée comme variété commercialisable et cultivable, il faudra continuer à travailler sur des **variétés résistantes commercialisables**. Les objectifs de ces recherches pourraient être couplés avec des visées plus commerciales en travaillant concomitamment sur la recherche de nouvelles propriétés gustatives (comme aux Canaries). Si la variété citée n'est pas utilisée, il faudra envisager une autre alternative, ce qui nécessitera du temps et des moyens (et de conserver les compétences de sélectionneur acquises par les équipes de la plateforme SNV). Il est important de bien valider les **principes de propriété intellectuelle** et les modes de diffusion des nouvelles variétés. Cette sécurité juridique semble acquise pour toutes les variétés qui seront issues de la plate-forme (certificat d'obtention CIRAD, utilisation commerciale soumis à un agrément de la filière (partage de royalties))

RECOMMANDATION 2.2 Définir de nouveaux objectifs sur l'axe économique

OBJECTIFS N°3 : DEVELOPPER L'APPUI TECHNICO-ECONOMIQUE



- Les crédits publics alloués à la filière pourraient souffrir de la pression exercée actuellement sur les budgets publics (des collectivités à l'Europe). S'il semble illusoire de fournir un appui aux plus grosses exploitations, il semble nécessaire de travailler sur la **compétitivité des exploitations**, notamment des exploitations de taille petite à moyenne qui ont des salariés. Or, l'appui technique des OP se concentre essentiellement sur un volet technique, sans rentrer dans la dimension économique de l'exploitation. Le développement du conseil sur la partie économie semble indispensable et nécessite de :

 - ▶ Créer des **références technico-économiques**, dont certaines existent déjà au niveau des OP
 - ▶ Faire appel aux ressources comme l'Observatoire des Marchés du CIRAD
 - ▶ De redévelopper cette **compétence au niveau des techniciens d'OP**
 - ▶ Recenser les **leviers de cette optimisation technico-économique** :
 - Réduction des charges liées aux intrants (lien fort avec l'objectif 1)
 - Réduction de la fréquence de replantation, nécessitant une forte maîtrise technique pour maintenir une qualité sanitaire de la parcelle dans la durée
 - Choix d'investissement pouvant réduire les coûts de main d'œuvre (mécanisation des hangars)
- Cet appui technico-économique doit également se traduire par une volonté de **mieux mesurer les incidences des changements de pratiques** engagées dans le PBD, et de diffuser l'information aux planteurs pour améliorer leur aide à la décision et leur passage à l'acte. Cette aide à la décision pourrait être appuyée sur un tableau multicritères sur la durabilité des pratiques (au niveau technique / agronomique, économique et environnemental) développé pour et utilisable par les producteurs.

OBJECTIF N°4 : TROUVER DES ALTERNATIVES A LA COMPETITIVITE PAR LE PRIX



- L'évolution du marché français de la banane, avec l'arrivée de la banane dollar (entrepôt DOLE de 25 000 t à Rungis) et une pression sur les prix/promos de plus en plus forte, oblige la filière à fourbir de nouvelles armes :

 - ▶ A court terme, un **chantier IGP** qu'il faudra appréhender tout au long de la filière
 - ▶ A moyen terme, un **positionnement Bio pour une partie de la production**, mais représente un challenge technique très difficile à relever
- D'autres réflexions à plus long terme peuvent émerger sur le **positionnement de la banane antillaise**, en se questionnant sur une **variété antillaise spécifique** qui pourrait être développée

(en s'appuyant par exemple sur le réseau de distribution des détaillants, ou sur une enseigne possédant une plus grande largeur de gamme)

- ⊙ Dans tous les cas, il est nécessaire qu'il y ait un plus grand enrichissement réciproque entre les acteurs du plan :
 - ▶ la partie amont (jusqu'à la recherche) doit bien être au fait des spécificités du marché, ses réalités concrètes et de son évolution (le travail sur la chambre de murissement expérimentale à Rungis est un bon support).
 - ▶ Dans l'autre sens, il est important que les services marketing s'imprègnent du travail de terrain et des efforts réalisés aux autres niveaux.

OBJECTIF N°5 : SOUTENIR LES INVESTISSEMENTS INDISPENSABLES



- ⊙ Le niveau de **sous-investissements de certains producteurs** (producteurs martiniquais moyens et petits notamment) est préoccupant, alors qu'une nouvelle vague d'investissement de renouvellement devrait être reprogrammée (dernière grande période d'investissement remontant à la fin des années 90) et que les fonds publics (FEADER, Région, défiscalisation) sont sous pression
- ⊙ Alors que le besoin existe, il sera nécessaire de prioriser le type d'investissement soutenus, avec :
 - ▶ Certains profils de **bénéficiaires** à privilégier : exemple les moins de 20 ha (comme en Guadeloupe)
 - ▶ Des **types d'investissement** correspondant au PBD2 :
 - Des investissements permettant une réduction des impacts des traitements post-récolte
 - Des investissements pour améliorer la fonctionnalité et les conditions de travail dans les hangars existants
 - Des hangars collectifs (obligation pour les petits planteurs)
 - ▶ L'investissement dans les **traces** (traitement mécanisé et besoin recensé important)
- ⊙ Enfin, un portage par les OP de ce type d'investissement, comme l'a fait LPG, semble important pour créer une dynamique d'investissement chez les plus petits producteurs.

RECOMMANDATION 2.3 Définir de nouveaux objectifs sur l'axe social/sociétal

OBJECTIF N°6 : REALISER DES ACTIONS COORDONNEES POUR RENOUVELER LES RESSOURCES HUMAINES (RECRUTEMENT ET TRANSMISSION)



- ⊙ Les problématiques de **recrutement et de main d'œuvre** sont récurrentes et jugées comme prioritaires par pratiquement l'ensemble des planteurs interrogés
- ⊙ Ces enjeux nécessitent une politique d'installation, de l'emploi et de la formation **coordonnée** au moment où les cotisations de formation risquent de se tarir :
 - ▶ Des efforts pour **transmettre les exploitations** peuvent être faits, en développant une politique spécifique (communication, repérage de cédants, recherche de repreneurs, travail sur le foncier, etc...). Dans ce cadre, la mise en place de **hangars collectifs** pourrait être à nouveau suggérée (réduction du coût de reprise de l'exploitation). Cette politique d'installation/transmission pourrait également **s'appuyer sur une modification du POSEI et des attributions des Références Individuelles en faveur de ces installés**.
 - ▶ La **quantification et la qualification du besoin** doit être mieux mesurée, avant d'élaborer des objectifs qui sous-tendront une politique de recrutement et de formation. Le développement d'une politique de GPEC sur 50 exploitations en Martinique est une excellente initiative et pourrait apporter des éléments sur les besoins de la filière (combien d'embauches envisagée d'ici 5 ans ? quelle qualification ?).
 - ▶ Après avoir quantifié et qualifié le besoin, il est nécessaire de réunir tous les partenaires et envisager tous les leviers disponibles à activer, avec une construction d'une **politique coordonnée** (utilisations des moyens disponibles de manière simultanée : sensibilisation, communication, formation, aides spécifiques...) au moins sur la période du PBD2.
 - ▶ **La mise en place de formations diplômantes** spécifiques à la banane pourrait être mise en place (formation initiale (y compris au niveau des lycées agricoles), formation continue...)
 - ▶ Enfin, si des réformes sur le financement de la formation aboutissent, il faudra envisager **d'autres modalités de financement** (cotisation à la tonne spécifique ?)
- ⊙ **L'amélioration des conditions de travail** doivent être également au cœur de cette action ; alors que de nombreuses exploitations ont déjà fait des efforts à ce niveau. Il semble essentiel de prolonger le travail de fond engagé (notamment au moment de la certification) sans quoi les efforts précédents pourraient être vains. Des réflexions sur une assistance mécanique à la production (transport des régimes à dos d'homme, gestes répétitifs dans les hangars par exemple) et sur une meilleure protection des personnes (utilisation de phytosanitaires, protection des applicateurs...) peuvent être au centre du travail à engager demain.

**OBJECTIF N°7 : PROLONGER LES EFFORTS DE COMMUNICATION ET
CAPITALISER SUR LES REUSSITES DU PBD POUR RENFORCER
L'ACCEPTABILITE SOCIETALE DE LA FILIERE**



- Il est nécessaire de renforcer l'acceptabilité sociétale de la filière **en s'appuyant sur les résultats positifs du PBD1** et sur le prolongement des efforts engagés.
- Cette communication pourrait se faire par plusieurs canaux :
 - ▶ **De la communication grand public**, dans les pas du programme précédent (y compris RUP 3)
 - ▶ **Un partage d'information plus important avec les acteurs du territoire** (voir gouvernance)

5 Poursuivre les efforts de structuration en développement et diffusion de l'innovation

RECOMMANDATION 3.1 Maintenir une logique de co-développement entre recherche et filière

Certaines réussites du PBD (mise en place de plateformes et la création de l'IT²) ont concrétisé le rapprochement de la recherche (CIRAD) et la filière. Ces réalisations ont permis de mobiliser des moyens importants pour répondre aux défis lancés par la filière, avec une logique de co-développement. Cela a abouti à la mise au point de solutions technique à court terme et au développement de la capacité à innover, irriguée par des travaux de recherche plus amont.

Ces réussites reposent sur une alchimie bien dosée entre les 2 corpus « Recherche » et « Acteurs économiques », sur l'existence de moyens dédiés permettant ces efforts de R&D et sur une allocation pertinente des ressources des 2 types d'acteurs.

Fort de ce constat, il nous semble important de rappeler les **équilibres à trouver** qui sont loin d'être évidents à atteindre, au moment où :

- Les sources de financements publics sont de plus en plus difficiles à mobiliser
- La pression économique s'accroît fortement, avec des **temps de retours sur investissements recherchés de plus en plus courts**
- Le **cadre stratégique de la filière est à nouveau débattu** à l'occasion de la mise en place du PBD2

Même si une bonne compréhension existe actuellement entre les 2 parties, 3 points de vigilance peuvent être rappelés :

- **l'ambition des objectifs ne doit pas dépasser les temps de développement nécessaires pour produire des innovations.** Si cela était le cas, cela pourrait engendrer des frustrations pouvant dégrader la qualité des relations actuelles
- **la recherche ne peut produire sans être reliée aux besoins de la filière** (ex : de travaux INRA non utilisés car inadaptés comme BANAMARGE), et doit s'appuyer également sur des **objectifs à moyen terme** qu'elle peut contribuer à remplir (cadre stratégique de la filière)
- **la filière (OP et IT²) ne peut orienter la recherche uniquement vers des thématiques opérationnelles et à visée court-termiste**, car cela comporterait le risque de limiter les travaux sur la compréhension des mécanismes plus fondamentaux. En effet, le travail sur ce type de recherche peut lui-même être le support d'autres innovations à plus long terme.

La mobilisation continue des structures de pilotage de l'IT² (comité scientifique, comités techniques, conseil d'administration) devrait permettre de renforcer le **rôle d'interface de l'IT²**, qui sera une des conditions de réussite de ce partenariat.

RECOMMANDATION 3.2 Ouvrir le système actuel à d'autres acteurs de la recherche

Même si le CIRAD collabore avec d'autres organismes de recherche, il est important **d'ouvrir le prochain programme à d'autres organismes de recherche** qui mobilisent des moyens sur la thématique banane et qui peuvent être en concordance avec le cadre stratégique de la filière.

Outre cette ouverture prônée par tous les acteurs, il serait opportun de s'interroger sur la pertinence de mettre en place un **lieu d'assemblage des connaissances sur la banane**, qui dépasse le cadre du comité scientifique de l'IT² (qui réunit notamment des acteurs de la recherche d'autres organismes, mais dont ce n'est pas l'objet).

RECOMMANDATION 3.3 Mieux intégrer les innovations provenant de planteurs pionniers

Notre travail d'enquête a recensé des innovations qui sont le fait de **producteurs pionniers** (y compris des plantes de couverture, systèmes de traitement motorisé...). Il serait important que ces innovations soient **mieux recensées** et puissent être **diffusées à l'ensemble des planteurs**, même si c'est **parfois déjà le cas**. Il sera nécessaire d'adapter le système d'innovation dans ce sens (repérage, diagnostic de reproductibilité), au-delà de l'implication actuelle de ces agriculteurs pour tester les innovations provenant de la recherche. Cette **valorisation du travail d'agriculteurs pionniers** va dans le sens des politiques visant à soutenir des innovations liés au travail des réseaux agro-écologiques (GIEE), mais aussi au niveau des Partenariats Européens pour l'Innovation.

Illustration 5 : Les Partenariats Européens pour l'Innovation

La Stratégie Europe 2020 met en avant de nouvelles formes d'innovation qui reposent sur des systèmes de réseaux d'acteurs opérationnels, constatant les limites du système traditionnel vertical « Recherche → Recherche appliquée → Diffusion → Entreprises Bénéficiaires ».

Un des outils pour réorienter la stratégie d'aide à l'innovation est le Partenariat Européen pour l'innovation (PEI) qui s'applique également à l'agriculture. Cela se traduit par un soutien à des Groupes Opérationnels, au financement de leur émergence, de l'animation qu'il génère et des actions qu'ils déploient.

6 Renforcer la cohérence externe du Plan Banane Durable avec le POSEI

RECOMMANDATION 4.1 Modifier les conditions d'éligibilité du POSEI pour qu'elles correspondent au cadre stratégique du futur plan

Il nous paraît opportun de **conditionner l'accès aux aides POSEI par un ou des engagements relevant du prochain programme**. Même si les velléités de conditionner les aides à une certification BANAGAP n'étaient pas forcément pertinentes, d'autres modalités pourraient être envisagées :

- nécessité de rentrer dans une démarche de progrès et d'amélioration continue (avec des seuils de progrès adaptés (voire certification par étape) au type d'exploitation...)
- obligation d'un diagnostic et d'un suivi technico-économique fait par les OP
- formations obligatoires...

Comme vu précédemment, il pourrait être mis en place un système d'attribution des RI qui soit spécifique et plus favorable aux jeunes installés.

Ce dispositif POSEI, au vu des enjeux financiers qu'il représente, pourrait être un levier très puissant pour démultiplier les effets du prochain programme.

RECOMMANDATION 4.2 Débattre sur la cohérence entre les règles d'attribution des Références Individuelles et les objectifs de production sur chaque île

Il ne nous appartient pas de modifier le système de distribution du tonnage primé. Cependant, si le prochain programme cherche encore à développer les tonnages (notamment à moyen terme), les règles d'attribution pourraient être amenées à être modifiées, en modulant :

- l'attribution des références par île
- le seuil des 80% de RI pour toucher 100% de la subvention
- les modalités de redistribution des fonds POSEI pour les producteurs dépassant le seuil.

7 Améliorer l'évaluabilité du Plan

La série de recommandations qui suit est très liée à l'effectivité de la mise en œuvre des recommandations concernant les instances de gouvernance, le management du futur plan et le suivi mis en place.

RECOMMANDATION 5.1 Définir précisément le périmètre du plan tout au long de son déroulement

Afin d'éviter toute polémique et de maintenir l'adaptabilité du plan, il sera nécessaire de :

- définir à l'avance la **notion de périmètre des actions incluses dans le PBD**
- **réactualiser ce périmètre en cas de besoin** (mais avec un quitus concerté avec les financeurs, au niveau du COPIL).

RECOMMANDATION 5.2 Améliorer la collecte de données et faciliter les activités de reporting

Comme ce qui a été précédemment vu au niveau de la gouvernance et du suivi, il sera nécessaire pour chaque partie (axe / dispositif) du programme de **bien identifier les acteurs** possédant les données financières ou les indicateurs d'impact ou de résultat, mais aussi d'anticiper sur les données à mobiliser (types, sources...).

Au-delà de cette identification des sources et des fournisseurs de données, il sera nécessaire de **désigner clairement les structures en charge du reporting financier** (ODEADOM/UGPBAN ?) ou des réalisations (Coordinateur), tout en conférant un **mandat clair** à la structure pour qu'elle puisse récupérer efficacement les données nécessaires.

Le format des données et la périodicité de collecte/extraction devront être également précisés aux fournisseurs.

RECOMMANDATION 5.3 Anticiper l'évaluation ex-post et s'appuyer sur les bonnes pratiques de cette évaluation

Au regard des enseignements liés à cette évaluation, nous préconisons également de :

- ▶ Mieux échanger avec le cabinet évaluateur sur les sources d'informations disponibles, et les personnes ressources à contacter
- ▶ Organiser une réunion avec les services de l'Etat, les Régions (pilotes du FEADER), et le cabinet évaluateur pour définir les informations des financeurs à extraire.
- ▶ Maintenir une personne tiers (en dehors des acteurs de la filière et des Ministères impliqués) pour présider et s'assurer de la neutralité de l'évaluation
- ▶ Mettre en place des organes de suivi qui fassent une distinction plus nette entre un collège Evaluateurs et un collège Evalués, avec, par exemple :
 - *Un Comité d'Evaluation* réunissant le prestataire évaluateur, les commanditaires de l'étude et les ressources dédiées à l'exercice évaluatif (Président du Comité d'évaluation, personnel en charge du suivi technique de l'Evaluation, Services Evaluation). Le rôle de ce comité serait d'échanger sur les principaux enseignements issus des différentes phases de l'évaluation. Il a également un rôle de validation des travaux effectués, mais aussi d'orientation de l'étude.

- *Un Comité Technique* réunissant le président du Comité d’Evaluation, le prestataire évaluateur, les principales parties prenantes du plan (acteurs et financeurs), les personnes ressources jugées pertinentes, et les personnes en charge du suivi technique de l’étude. Cette instance de dialogue aurait pour fonction d’alimenter la réflexion évaluative et de réagir sous forme de contribution écrite ou orale au travail effectué. Les données issues des acteurs peuvent notamment permettre de consolider le bilan de la mise en œuvre et les éléments factuels peuvent consolider le jugement évaluatif.
- Restreindre le champ des questions évaluatives à 3 - 4 points du plan, même si l’ensemble des questions posées semblaient pertinentes (pour des raisons de coûts, mais aussi de priorités)