

Auteurs :

Olivia MEIFFREN, Bertrand OUDIN (BC),
Florence GALLOIS-BRIDE, Marie-Béatrice
GALAN (OC2)

Juillet 2014

Evaluation du Plan Banane Durable 1

LIVRABLE 5

Rapport final : synthèse de l'étude
Version du 29/07/14

Évaluation commanditée par le ministère de l'Agriculture, de
l'Agroalimentaire et de la Forêt, et par le ministère des Outre Mers.

*Ce document n'engage que ses auteurs et ne constitue en aucun cas le
point de vue des ministères commanditaires*

1 Préambule

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 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) et enfin de proposer des recommandations (rapport phase 3) guidées par l'analyse de ce qui a été réalisé dans le Plan 1, ses acquis et ses faiblesses.

Les cabinets BLEZAT Consulting et OC2 ont été missionnés 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.

Pour réaliser cette étude, différentes sources de données ont été mobilisées, et ont permis d'alimenter les indicateurs définis dans la grille évaluative :

- ▶ Données bibliographiques et statistiques ;
- ▶ Une cinquantaine d'entretiens semi-directifs en face à face et téléphoniques avec les différentes parties prenantes (organisations de producteurs, distributeurs, instituts de recherche et technique, associations de défense de l'environnement, représentants de la population, administrations, financeurs) ;
- ▶ Enquête auprès de 40 producteurs de banane ;
- ▶ Un benchmark auprès d'une autre filière banane européenne : la filière canarienne.

L'analyse croisée de ces différents indicateurs a servi de socle pour la réponse aux questions évaluatives, et les recommandations formulées par la suite.

2 Bilan de la mise en œuvre

Le Plan Banane Durable (PBD) a été mis en place fin 2008 dans un contexte économique et sociétal difficile pour la filière. Ce programme ambitieux portait 3 grands objectifs : maintenir une filière de production qui est un des moteurs de l'économie locale, limiter les impacts de la production de banane sur l'environnement et améliorer l'image du secteur auprès de la population.

2.1 Bilan technique

Les actions mises en œuvre dans le cadre du PBD1 ont permis d'aboutir aux principaux résultats suivants¹ :

- ▶ La **création de l'ITBAN**, qui est devenu IT² en 2010, renforçant le lien entre recherche et production ;
- ▶ La sélection d'une **variété de bananier résistante à la cercosporiose noire**, la Cirad 925, en cours d'évaluation pour l'export ;
- ▶ La mise au point, l'expérimentation et la diffusion de **nouvelles pratiques culturales utilisant peu d'intrants** et incluant des plantes de services ;
- ▶ **L'amélioration de la qualité** en exploitation (formations, certification BANAGAP, contrôles qualité) ;
- ▶ **L'accompagnement à la modernisation des exploitations** (plantations en vitroplants, conditions de travail et qualité en station de conditionnement, travaux d'irrigation et de voirie) ;
- ▶ Le développement **d'outils de communication et d'animations** à destination des consommateurs métropolitains ;
- ▶ La participation à de nombreux **événements locaux** dans le but de promouvoir la filière auprès de la population ;
- ▶ La création d'une gamme de produits cosmétiques à base de principes actifs issus de la banane.

Sur la base des données collectées auprès des acteurs de la filière et du territoire, une série d'indicateurs quantitatifs permet de mesurer, de manière plus ou moins homogène et complète, les effets directs et indirects de ces actions² :

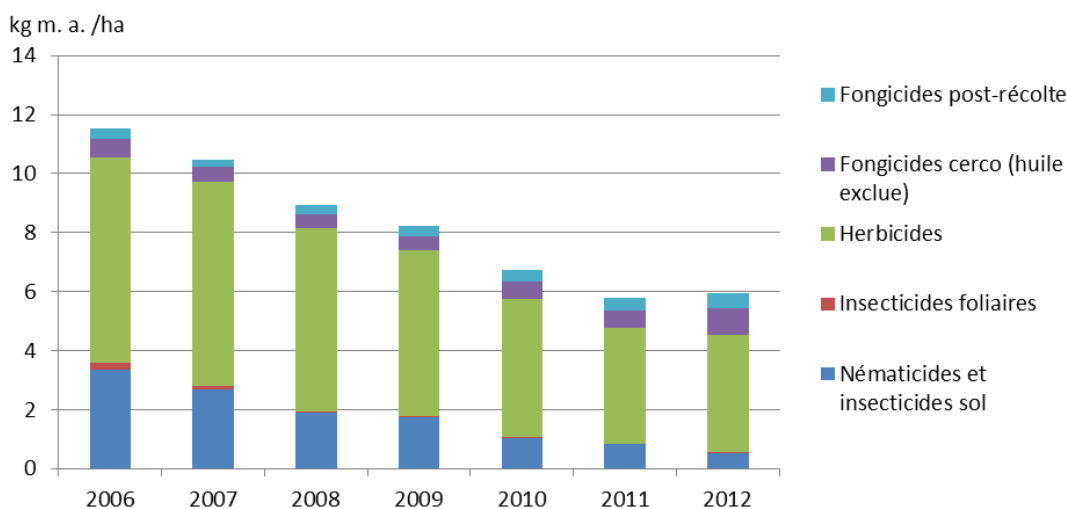
- Effets sur la production
 - ▶ En Martinique, un rattrapage partiel des volumes produits avant le cyclone DEAN de 2007 et une baisse des rendements moyens ;
 - ▶ En Guadeloupe, une augmentation de la production (et des surfaces) et des rendements moyens ;
 - ▶ Une relative stabilité du nombre de producteurs et de leur répartition par classe de taille, dans chacune des îles ;
- Effets sur les changements de pratiques
 - ▶ Un effort de formation a été mené auprès des salariés agricoles du secteur banane, principalement sur les thématiques « Qualité, Sécurité, Environnement », mais aussi les « techniques professionnelles ». Une formation massive des exploitations à l'effeuillage comme technique de maîtrise de la cercosporiose noire ;

¹ Détail des actions mises en œuvre et des résultats obtenus dans le *Rapport phase 1 – Bilan de la mise en œuvre : paragraphe 4.3 et annexe 5.1* (livrable 2)

² Détail des indicateurs collectés et analysés dans le *Rapport phase 1 – Bilan de la mise en œuvre : paragraphe 4.4* (livrable 2)

- ▶ Des changements de pratiques observés dans les exploitations : utilisation des pièges à charançon (lutte biologique), replantation en vitroplants, utilisation de la jachère et des plantes de couverture (relativement récente) ;
- ▶ La certification des producteurs en BANAG.A.P., qui n'a touché au final qu'1/3 des exploitations, principalement de grande taille (2/3 des volumes) ;
- ⊙ Effets sur Les impacts environnementaux
 - ▶ Une baisse nette des quantités de produits phytosanitaires utilisés au champ (plus visible en Martinique qu'en Guadeloupe)
 - ▶ Une relative amélioration de la qualité des eaux en Martinique, sauf en ce qui concerne les fongicides post-récolte, principale cause de la dégradation (pas de données équivalentes en Guadeloupe).

Evolution des quantités de matières actives utilisées dans la filière banane en Martinique et Guadeloupe



Source : BLEZAT Consulting d'après données IT², juin 2014

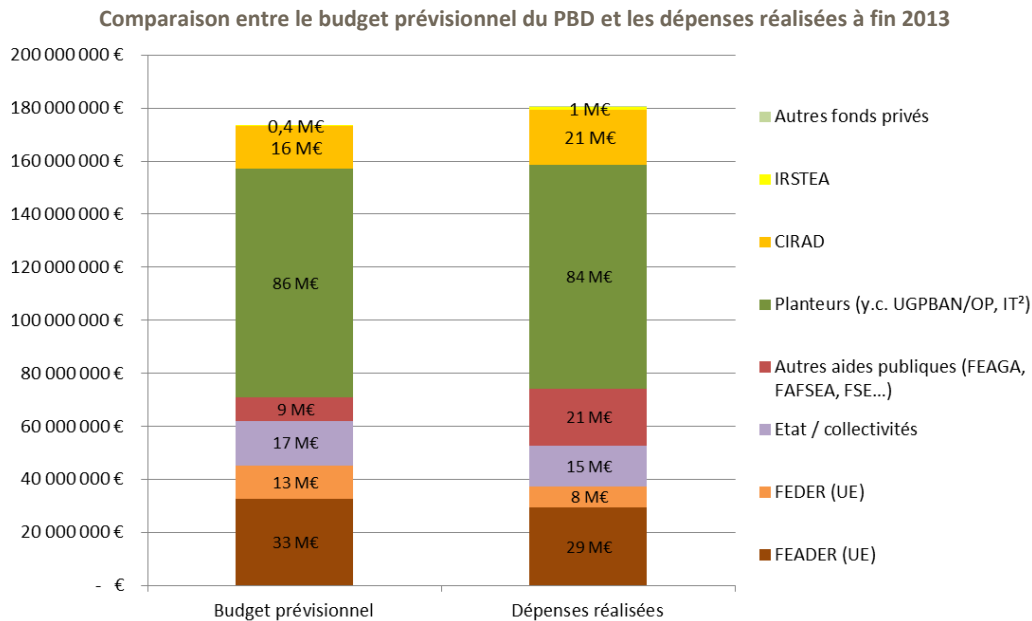
2.2 Bilan financier

Sur la période d'évaluation (2008-2013), les dépenses réalisées dans le cadre des actions du PBD sont évaluées à **180,6 M€**, soit 104% du budget prévisionnel.

Le principal intérêt de ce montant est de donner un ordre de grandeur des sommes en jeu. En effet, aucun bilan financier régulier n'ayant été réalisé durant la période, un certain nombre de données ont été fournies par les structures ayant mis en œuvre le PBD, sans une possible vérification par le cabinet évaluateur. C'est le cas pour la part d'autofinancement des planteurs (investissements subventionnés ou pas) et des structures telles que l'UGPBAN, les Organisations de Producteurs (BANAMART et LPG), le CIRAD (sur des actions avec ou sans co-financement public)³.

Par ailleurs, parmi les données fournies par les financeurs (DAAF, FAFSEA, VIVEA, DGFIP), la présence de quelques incohérences et lacunes ne permettent pas d'affirmer que le bilan réalisé soit rigoureusement exact.

³ Détail de la méthodologie et des sources utilisées dans le *Rapport phase 1 – Bilan de la mise en œuvre : paragraphes 4.1, 4.2 et annexe 5.2* (livrable 2)



Source : BLEZAT Consulting d'après données collectées

La part de financement public, d'un montant total de 73 M€, représente 41% des dépenses totales et proviennent de différents fonds : 29 M€ FEADER (via les PDR Martinique et Guadeloupe), 15 M€ de l'Etat ou des collectivités locales (dont 84% en contrepartie nationale du FEADER), 8 M€ du FEDER (50% FEDER InterReg et 50% PO FEDER), 8 M€ du FEAGA, 2 M€ du FSE et 3,6 M€ d'autres fonds (FAFSEA, ADEME...).

Les acteurs de la filière (planteurs, OP, UGPBAN et IT²), ont participé à hauteur de 84 M€ (dont 59 M€ d'investissements subventionnés ou non), soit 47% des dépenses totales.

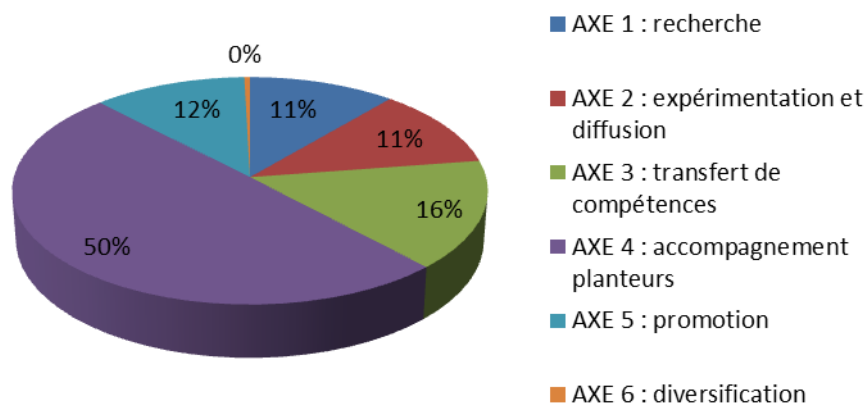
Au total, ce sont 78M€ qui ont été investis sur des équipements ou des travaux au bénéfice direct des producteurs. Les principaux investissements réalisés concernent les vitroplants, les hangars de conditionnement, les travaux d'irrigation et de voirie. Il faut noter que les aides publiques aux investissements (19 M€) ont été beaucoup moins importantes que sur la période antérieure au PBD (2000-2006), du fait d'une priorisation des crédits vers d'autres filière que la banane.

Globalement, les dépenses réalisées dans le cadre du PBD ont avant tout alimenté les **actions d'accompagnement des planteurs** (90 M€ sur l'axe 4 : investissements, MAE, ICHN). Ensuite, les budgets sont à peu près équivalents entre :

- ▶ les actions de transfert de compétences (menées par les OP et l'IT² : 28 M€ sur l'axe 3)
- ▶ les travaux de R&D (réalisés par l'IT² et le CIRAD : 21 M€ sur l'axe 2)
- ▶ les actions de promotion, locale ou métropolitaine (mises en œuvre par les OP et l'UGPBAN : 21 M€ sur l'axe 5)
- ▶ les actions de recherche amont du CIRAD (20 M€ sur l'axe 1)

Enfin, les actions concernant la valorisation non alimentaire de la banane sont restées relativement marginales.

Répartition des dépenses du PBD1 entre les 6 axes d'intervention



Source : BLEZAT Consulting d'après données collectées

Alors que 98% des planteurs de banane adhérents à une OP sont bénéficiaires du POSEI, 83% ont bénéficié d'une ou de plusieurs mesures FEADER intégrées au PBD : aide à l'investissement, ICHN (indemnité compensatrice des handicaps naturels) et MAE (mesure agri-environnementale).

La dynamique est cependant très différente entre les 2 îles :

- ▶ Le taux de pénétration des aides surfaciques (ICHN, MAE) est moins fort en Martinique qu'en Guadeloupe, surtout pour les exploitations de plus de 20 ha : cela est probablement lié à la non-éligibilité des sociétés non détenues majoritairement par les exploitants pour les MAE. En Guadeloupe, le taux de pénétration des exploitations de plus de 5 ha est relativement fort (supérieur à 90%).
- ▶ De la même manière, le taux de pénétration des aides à l'investissement a été beaucoup moins important en Martinique, où ce sont surtout les grosses exploitations qui ont eu accès à l'aide, alors qu'en Guadeloupe, l'ensemble des producteurs a bénéficié de l'aide aux investissements.

3 Les résultats de l'évaluation

La réponse aux 7 questions évaluatives posées s'est basée à la fois sur les données quantitatives et factuelles du bilan de la mise en œuvre mais aussi sur l'analyse croisée des visions individuelles de l'ensemble des acteurs concernés de près ou de loin. Sur la base des réponses évaluatives formulées, (non détaillées ici⁴), un jugement évaluatif transversal sur le Plan Banane Durable 1 a été porté.

3.1 Des objectifs avec une pertinence contrastée au regard des enjeux initiaux et actuels de la filière

Le Plan Banane Durable est une **réponse pertinente** au contexte que rencontrait la filière en 2008. Il est issu d'une réflexion visant à répondre à des enjeux qui montaient en puissance (remise en cause sociétale avec l'affaire de la chlordécone), avec une construction et un déclenchement dans un contexte de crise aigüe économique (effets du cyclone DEAN) et médiatique.

Les objectifs formulés ont permis de répondre à une somme d'enjeux sociétaux, environnementaux économiques et sociaux avec un niveau de pertinence inégal :

- ▶ les objectifs environnementaux étaient nécessaires pour des **questions d'image, d'acceptabilité et de réponse à des enjeux sociétaux plus larges**. Ils étaient également **porteurs d'un nouveau modèle de développement agricole**, plus respectueux de l'environnement.
- ▶ les objectifs économiques visaient à retrouver une **taille critique**, tout en orientant les investissements vers des pratiques plus durables et s'appuyant tacitement sur un POSEI généreux (le POSEI banane représente en moyenne 208 000€ / exploitation bénéficiaire soit 114% du Produit Brut Standard moyen en 2012). Ils **ne cherchaient pas à réduire prioritairement des écarts de compétitivité** essentiellement liés à un cadre réglementaire et social plus rigoureux que la concurrence.
- ▶ les **objectifs sociaux (emplois) revêtaient une pertinence limitée**, et permettaient d'asseoir un discours positif auprès de la sphère publique, mais ne répondaient pas aux besoins des planteurs (renouvellement et recrutement des salariés).

Certains objectifs ont été utilisés, de manière pertinente et parfois justifiée, comme « têtes de gondole » d'une communication à différents niveaux : population locale, clients, financeurs, communication interne à la filière, etc...

L'objectif sous-jacent d'une meilleure acceptabilité sociale est resté tacite au niveau global et affiché uniquement sur l'action de communication locale, alors que c'est un des objectifs prioritaires du plan par rapport au contexte dans lequel le PBD s'est construit.

Au vu des résultats du premier PBD et de l'évolution du contexte sur la période de sa mise en œuvre (2008-2013), ce type de programme reste pertinent pour répondre aux enjeux actuels. Si l'on souhaite le prolonger, il sera néanmoins **nécessaire de repenser les objectifs du prochain PBD** et appuyer la durabilité globale des actions proposées : renforcement des objectifs sociaux (emplois/compétences/recrutement), travail sur les coûts de production, évolution du positionnement marketing avec l'IGP et l'arrivée de la concurrence de la banane dollar...

⁴ Cf. Rapport phase 2 – Evaluation : partie 2 (livrable 3)

3.2 Un PBD cohérent, mais qui pourrait être mieux articulé avec le POSEI

Le PBD a permis, pour la première fois, d'intégrer une grande partie des actions d'accompagnement de la filière. Cette innovation reste **perfectible mais présente des avancées** : définition d'objectifs communs, clairs et lisible, définition d'une ligne directrice permettant de cibler les actions d'accompagnement, travail en commun entre les 2 îles...

Le plan présente une **bonne cohérence interne** (déclinaison des objectifs en plan d'action), **mais aussi externe** (pas d'effets antagonistes avec les autres dispositifs existants), même si des bémols doivent être apportés à ce constat :

- ⊙ **La cohérence reste faible entre les objectifs sociaux et sociétaux** (définis ou latents comme l'amélioration de l'intégration sociétale de la filière) **et les actions menées**. Les leviers d'action ont été peu identifiés et reposaient plus sur des dispositifs extérieurs au PBD.
- ⊙ **Le POSEI est le dispositif majeur qui impacte la durabilité économique** actuelle des exploitations. Il n'est actuellement pas du tout coordonné avec le PBD, même si, de fait, il peut être considéré de 2 manières :

 - ▶ Le POSEI est le pilier économique du PBD
 - ▶ Le PBD est la caution environnementale et durable du POSEI, qui ne présente aucune conditionnalité environnementale, et représente un formidable vecteur de communication pour la sphère publique.

L'articulation entre le POSEI et le PBD pourrait être améliorée : utilisation du POSEI au sein du PBD plus claire, critérisation du POSEI en fonction des objectifs du PBD, réflexion sur le seuil des 80% et la distribution des références individuelles si l'un des objectifs économiques est bien de dynamiser les volumes de production.
- ⊙ On peut regretter également une assez **faible articulation avec d'autres initiatives** qui auraient pu faire partie du plan (projet INRA, REPHYBAN). L'existence du plan Chlordécone n'est pas mentionnée dans le PBD ; la filière semblant faire abstraction de cette problématique passée qui laisse pourtant des traces « durables » pour le présent et le futur.
- ⊙ Un **meilleur niveau de communication entre acteurs du plan et mais aussi avec les partenaires**, parfois mobilisés à leur insu (ex : formation), aurait été profitable au déroulement du PBD. Il faut cependant reconnaître la difficulté de coordonner un plan qui embrasse des enjeux très larges, avec un panel d'acteurs et d'initiatives très important.

3.3 Une efficacité différenciée selon les volets du PBD

Globalement, les objectifs environnementaux et économiques du PBD ont été atteints, même si le niveau de résultats obtenu est différent entre les 2 îles. En terme social, le bilan est plus mitigé.

Au niveau environnemental, le contrat a été **rempli en termes d'objectifs en Martinique** (baisse de l'utilisation de produits phytosanitaires) et **partiellement en Guadeloupe**, alors que des moyens équivalents ont été engagés (retard pris dans les changements de pratiques). **Si on peut saluer l'efficacité du système de transfert mis en place, qui s'est adressé à l'ensemble des producteurs**, l'intégration de nouveaux itinéraires techniques au niveau des exploitations en Guadeloupe reste trop faible.

Par ailleurs, il est à noter que la réduction des emplois de phytosanitaire est liée autant à la diffusion d'innovations développées par la recherche antérieure au PBD, que d'innovations techniques développées dans le cadre du PBD. En effet, les nématicides, qui sont responsables de 54% de la baisse globale des produits sur l'ensemble des 2 îles (75% en Guadeloupe, 42% en Martinique), ont fortement baissé grâce à la généralisation des vitroplants et de la jachère assainissante. Les plantes de service, au-delà des multiples services agronomiques rendus, participent plutôt à la réduction des herbicides responsables de 44% de la baisse globale (54% de la baisse en Martinique et 25% en Guadeloupe). L'atteinte de cet objectif environnemental (même partiel) n'a pu se faire que grâce à une **dynamique de recherche et de diffusion des innovations sur le long terme**.

La création de l'IT² et des 2 plateformes de R&D représente à elle seule une **innovation organisationnelle** réussie qui a fortement contribué à la bonne diffusion des solutions innovantes et opérationnelles développées par la recherche vers les producteurs.

Le seul bémol enregistré concerne le projet OPTIBAN, qui du mal à trouver des solutions techniques de traitement terrestre déjà transférables et qui a dû faire face à l'absence de précédents technologiques dans ce domaine.

A l'heure où nous écrivons ces lignes, il est encore **difficile de porter un avis sur le fait que la nouvelle variété CIRAD 925 répondra complètement au cahier des charges défini par la filière**. Bien qu'elle soit actuellement en phase de test au champ et représente la meilleure chance de succès obtenu jusqu'à aujourd'hui, son adéquation avec les conditions de culture et commerciales et sa diffusion généralisée suscitent des avis très partagés de la part des acteurs de la filière. Cependant, quel que soit l'avenir de la 925, les travaux réalisés pourront être capitalisés pour la suite.

En termes de maintien voire de développement des capacités de production, la **Guadeloupe semble avoir relevé le défi**, avec des rendements en forte progression, des volumes en hausse et des soutiens forts aux investissements (PDR-G plus généreux, portage des demandes d'aide par LPG). En Martinique, la situation semble plus difficile pour les plus petites exploitations qui ne sont pas allées vers la défiscalisation et qui **peuvent souffrir d'un désinvestissement** fatal à terme. L'absence de réponse collective à la problématique « Hangar » n'améliore pas la situation (effet négatif sur la transmissibilité).

L'impact des actions du PBD sur les ventes et sur l'accès au **marché est assez difficile à mesurer**. Globalement, le PBD a réussi son pari sur la communication, avec le développement d'un message positif à destination des clients mais aussi de la population locale.

Sur un plan commercial, les actions entreprises ont permis de **maintenir les positions historiques** de la banane antillaise.

Sur le volet social, **l'absence d'indicateurs et de logique d'action réellement cohérente** nous laisse supposer un effet très limité sur cet aspect (hors un effet induit lié à l'augmentation de la production, qui est davantage lié au POSEI qu'au PBD). Seule l'amélioration des conditions de travail a été indirectement travaillée avec la mise en place de la certification.

Ce sujet des emplois et du recours à la main d'œuvre locale reste un sujet sensible. Il conviendrait de traiter cette thématique avec des partenaires qui sortent du champ technique, et en activant tous les leviers disponibles.

3.4 Des moyens importants déployés pour un projet ambitieux, mais une efficacité difficile à mesurer

Le recensement des dispositifs de soutien et des sommes mises en jeu montrent que les moyens engagés sur le PBD1 ont été très importants, pour un impact parfois limité. Il serait nécessaire de comparer les résultats obtenus (qui sont parfois probants) avec d'autres filières Fruits & Légumes françaises pour mieux appréhender cette efficacité.

Au niveau de la **partie R&D**, il est difficile d'estimer **l'efficacité du travail effectué**.

En terme de **développement agricole et d'appui technique**, les **moyens engagés sont très importants**, de l'ordre de 23 M€ : fonctionnement de l'IT² (2,1 M€), plateformes de R&D dirigées par l'IT² et le CIRAD (15,1 M€), encadrement-formation par les OP et l'IT² (5,5 M€ hors fonds FSE/FAFSEA).

Si l'on met à part les dépenses de recherche engagées par le CIRAD sur les plateformes (14,9 M€ y compris le montant versé par l'IT² et l'autofinancement du CIRAD), le montant pour l'encadrement et le transfert des travaux de recherche est d'environ 7,8 M€, cela représente une somme très approximée de 13 000 € par planteur (pour 600 planteurs), soit **2 200 € / planteur / an**. Ce montant équivaut à environ 40 à 55 h de temps d'appui technique annuel (si le coût environné est de 40 à 50 €/h). Ce volume horaire permet en théorie de faire un appui technique efficace à tous les planteurs, très peu de filières disposant de tels moyens d'accompagnement...

Le système **gagnerait certainement en efficacité en intégrant une partie économique pour transformer l'appui technique en appui technico-économique**.

Sur la partie aide à l'investissement, on peut remarquer que le **portage financier réalisé par LPG** a facilité l'accès aux aides. Ce même type d'initiative aurait pu être pris par BANAMART pour accélérer le rythme d'investissement des producteurs, même si l'enveloppe disponible au niveau du PDR-M était limitée. Concernant les investissements, il serait intéressant **d'approfondir le travail réalisé au niveau de la filière vitroplants** pour savoir si les différences de coûts entre régions de production sont essentiellement dues à des problèmes de volumes et de contraintes réglementaires, ou s'il existe un effet d'aubaine.

Sur la partie communication RUP, il est évident que le **service marketing de l'UGPBAN est monté en puissance en terme opérationnel** en bénéficiant de l'intégration de FRUIDOR en cours de programme. L'efficacité de la partie « trade marketing » (sur le lieu de vente) est meilleure en fin qu'en début de programme : approche différente des animations magasins, recentrage sur les plus gros hypermarchés, formation des animatrices dédiées.

Les investissements en marketing restent toutefois élevés (1,5% du CA environ) pour un résultat limité (maintien des volumes écoulés), mais qui sont plus liés à la structure du marché et au positionnement de la banane antillaise.

3.5 Un Plan qui a introduit des changements durables au sein de la filière mais une pérennisation de ses effets encore fragile

Le PBD : un plan d'investissement pour demain

Alors que la construction du plan s'est accélérée et finalisée au lendemain d'un des épisodes les plus dommageables pour la filière banane (cyclone DEAN), on aurait pu supposer que ce plan ait pu être le prétexte à la mise en place d'un dispositif d'aide conjoncturel, visant plus à réparer les dégâts et à revenir à une situation technique antérieure.

A l'issue de l'évaluation, nous pouvons constater qu'il y a bien **un avant et un après Plan Banane Durable pour la filière, notamment sur le plan de l'évolution des pratiques respectueuses de l'environnement et sur le système de développement qui l'accompagne.**

En aucun cas, le Plan Banane Durable ne peut être considéré comme un plan de soutien temporaire à la filière, qui a pu bénéficier d'aide d'urgence en dehors du PBD.

De la durabilité des effets du Plan Banane Durable

L'acquisition de compétences, **l'évolution progressive des changements de pratiques portée par un discours volontariste de la filière** (issus des éléments de langage de la filière) représente un acquis du PBD. Ainsi, l'emploi de vitroplants, les pratiques d'effeuillage sélectif, la diffusion de pratiques d'agriculture de conservation et l'utilisation de plantes de couverture semblent être **passés au stade d'acquis au niveau des exploitations**. Les mentalités des producteurs semblent avoir évolué avec la permanence de ce discours.

La **structuration du développement agricole** semble également assez solide avec une forte implication financière des producteurs (financement de l'IT²) et du CIRAD au niveau des plateformes. Cependant, il est difficile de juger de la pérennité des changements de pratiques en l'absence d'indicateurs économiques. En effet, ces changements se sont produits dans un contexte favorable (appui technique fort, orientations fortes de la filière). Demain, il pourrait y avoir des retours en arrière. Si les soutiens publics à cette « pression technique positive » venaient à se réduire, les exploitants pourraient adopter des solutions plus rustiques ou moins respectueuses de l'environnement, en l'absence d'argumentaire technico-économique mettant en avant les bénéfices.

Les **investissements soutenus ont été sélectionnés pour s'inscrire dans cette logique de durabilité** (vitroplants, matériel spécifique), même si l'ouverture de l'assiette éligible à partir de 2011 a limité l'orientation des soutiens publics vers des investissements qui ne soient pas conventionnels.

Au niveau de la communication et de la commercialisation, les moyens et les objectifs du Plan Banane Durable ont permis de développer des messages positifs de la filière vis-à-vis des différents maillons de la filière. La durée de diffusion et d'effet des messages étant parfois limitée et **ceux-ci pouvant être déconstruits rapidement selon l'actualité médiatique, il faut relativiser les effets de la communication.**

Par contre, les actions conduites ont pu **développer la compétence des services marketing** de l'UGPBAN/FRUIDOR, et concevoir des types d'outil ou de méthodes d'intervention pouvant être réutilisés.

En termes de positionnement marketing, les acquis techniques enregistrés dans le PBD (réduction des matières actives, emploi de biopesticides...) pourraient peut-être permettre d'insérer une partie

de la production de la banane antillaise sur le **segment bio**, seul segment porteur de valeur auprès des consommateurs à l'heure actuelle.

La communication locale a enregistré un succès et semble avoir amorcé **une reconquête d'une partie de l'opinion**, mais celle-ci peut être très versatile.

Le PBD a fourni des éléments de langage qui ont pu permettre à la filière de développer une communication positive et d'évoluer d'une situation défensive vers une position plus proactive.

Les travaux qui ont commencé sur la **diversification des débouchés non alimentaires** sont intéressants et méritent d'être développés, ils pourraient aussi s'intéresser à la valorisation des écarts de tri.

3.6 Des effets induits qui profitent à l'agriculture antillaise

La mise en œuvre du PBD a eu un certain nombre d'effets non attendus, au niveau de la filière banane mais aussi pour les autres filières agricoles des Antilles.

☉ Des effets positifs :

- ▶ **La structuration du développement agricole et les moyens techniques développés par la filière banane ont pu profiter à d'autres filières** : ITBAN est devenu ainsi IT², avec, notamment, des actions dans le domaine de l'homologation de biopesticides et de produits phytosanitaires sur des usages mineurs.
- ▶ **Le PBD a permis d'initier un projet commun entre les 2 îles et améliorer le dialogue entre acteurs et la diffusion de bonnes pratiques**
- ▶ Une meilleure acceptabilité sociale et politique a pu contribuer à retarder l'interdiction de l'épandage aérien (travaux d'OPTIBAN 1, meilleure image auprès de la population...)
- ▶ Le discours et le projet porté par le PBD ont également apporté une certaine fierté aux planteurs et redonner une motivation à l'ensemble des maillons de la filière, y compris les acteurs de l'encadrement technique qui ont dû relever un challenge technique intéressant
- ▶ L'action réactive des formations à l'effeuillage a permis aux producteurs de regagner en sérénité sur le front de la cercosporiose noire

☉ Des effets plus négatifs :

- ▶ Un partenariat privilégié avec le CIRAD qui a pu éloigner l'INRA de la problématique « Banane »
- ▶ Une relative absence de concertation qui a dû frustrer certains acteurs et limiter la portée d'un message positif lié au PBD
- ▶ Une puissance de communication qui a pu susciter des résistances parmi le public le moins perméable au message professionnel, qui doute de la sincérité des messages émis

3.7 Difficultés et limites de l'exercice évaluatif

Le travail d'évaluation du Plan Banane Durable 1 a rencontré des difficultés de plusieurs ordres :

- ☉ Un périmètre du Plan Banane Durable mal défini (dispositifs, actions, bornes temporelles)
- ☉ Une collecte de données erratique, avec une fourniture tardive de nombreuses données
- ☉ Une interprétation et une analyse des données rendue difficile par l'hétérogénéité et la qualité de la donnée (non-concordance des données entre actions, entre îles, entre sources ; manque de précision sur la définition et modes de calculs de certaines données)
- ☉ Des informations non disponibles et des personnes n'ayant pu être contactées

Globalement, l'hétérogénéité de l'accès aux indicateurs a pu influencer sur la solidité de l'argumentation apportée à certaines questions évaluatives, quand il ne nous a pas été possible de combler un manque de données chiffrées par une analyse qualitative issue des entretiens réalisés. Ainsi, s'il est assez facile de procéder à la mesure de l'atteinte des objectifs concernant la réduction de l'emploi des quantités de produits phytosanitaires, il était moins aisé de se prononcer sur des questions économiques ou d'emploi.

Par ailleurs, l'exercice même de l'évaluation a trouvé quelques limites liés aux spécificités de la commande initiale, du Plan Banane durable et de la filière banane :

- Des limites liées au caractère transversal du PBD et à l'exhaustivité des questions évaluatives
- Une filière très concentrée où peu de références existent
- De nombreuses questions évaluatives, mais l'envie d'aller plus loin
- Une mesure de l'efficacité perfectible

4 Recommandations

Elaborées sur la base des enseignements issus de l'évaluation, 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 propositions de recommandations sont regroupées en 5 grands champs⁵.

4.1 Mettre en place une gouvernance plus efficace

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

La structure de gouvernance doit être améliorée. Il s'agit pour cela d'ouvrir les instances de décision, de partager les informations et d'améliorer la communication interne au plan (entre participants) mais aussi externe, et de mieux superviser, notamment en précisant dès le début du prochain programme les participants de chaque instance et les procédures de fonctionnement et de décision.

☉ Améliorer le pilotage stratégique du plan

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 (définition par le comité de pilotage des principales lignes directrices du plan, hiérarchie et ciblage des priorités, motivations soutenant ces prises de décision)
Même si l'est pertinent de définir des objectifs à long terme, il faut garder une certaine souplesse au cadre proposé.

☉ Améliorer le suivi financier et le suivi des réalisations du plan

A l'occasion de l'élaboration des fiches actions régissant la mise en œuvre opérationnelle du plan, il s'agira de définir la logique d'action recherchée, les indicateurs de réalisation et d'impact qui en découlent, mais aussi les modalités de suivi et de reporting de ces indicateurs (données à collecter, méthodes de calcul, partenaires impliqués...)
La mise en place d'un tableau de bord permettra de faciliter une évaluation ex post mais surtout une évaluation in itinere du programme.

☉ Rationaliser la programmation

Afin d'harmoniser le temps du plan et celui des dispositifs financiers, il sera nécessaire d'établir des calendriers précis des actions mises en œuvre et de mettre en place des rituels de rencontre et d'animation du programme

⁵ Cf. Rapport phase 3 – Recommandations (livrable 4)

Renforcer la coordination entre acteurs et entre actions

Afin de décloisonner au maximum la circulation de l'information, il est nécessaire d'adapter les instances de gouvernance et les rituels de rencontre, de nommer un coordinateur dédié au programme et de mettre en place des procédures de partage de l'information

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

Un certain nombre de chantiers entrepris lors du PBD1 sont à poursuivre alors que de nouveaux sont à ouvrir. Les choix prioritaires à effectuer pour le prochain PBD dépendront à la fois de la stratégie de la filière et des évolutions du contexte (accroissement de la pression commerciale, hausse des charges des exploitants, usages phytosanitaires de plus en plus limité...)

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**.

Définir de nouveaux objectifs sur l'axe environnemental

- ▶ poursuivre la réduction de l'utilisation des pesticides (traitements post-récolte, développement de l'agriculture biologique,...), mais aussi l'amélioration de la fertilisation et la qualité des sols ;
- ▶ 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, de méthodes de cultures alternatives, ainsi que sur le matériel végétal (variétés résistantes) ;

Définir de nouveaux objectifs sur l'axe économique

- ▶ développer l'appui technico-économique : lier davantage le conseil technique à la situation économique du planteur ; créer des références technico-économique afin de mieux mesurer les incidences des changements de pratiques et leur durabilité ;
- ▶ définir une stratégie de différenciation de la banane de Guadeloupe et Martinique (label IGP, ou agriculture biologique, variété spécifique banane antillaise) ;
- ▶ soutenir les investissements indispensables, en lien avec les objectifs du prochain PBD, et prioriser les appuis financiers selon le type d'exploitation ;

Définir de nouveaux objectifs sur l'axe social/sociétal

- ▶ mettre en place et coordonner des mesures de gestion et de renouvellement des ressources humaines de la filière (transmission des exploitations, formation, foncier...) et poursuite des efforts engagés sur l'amélioration des conditions de travail (mécanisation, protection des applicateurs...) ;
- ▶ renforcer l'acceptabilité sociétale de la filière en prolongeant les efforts de communication et en capitalisant sur les réussites du PBD.

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

⊙ **Maintenir une logique de co-développement entre recherche et filière**

Même si l'équilibre actuel entre « recherche » et « acteurs économiques » est satisfaisant, il faut être vigilant à la conserver dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, de pression économique qui s'accroît et d'un renouvellement du cadre stratégique du PBD.

⊙ **Ouvrir le système actuel à d'autres acteurs de la recherche**

Au-delà du CIRAD qui est très fortement impliqué dans le PBD, il est nécessaire d'élargir les partenariats avec d'autres organismes de recherche et de mettre en place un lieu d'assemblage des connaissances sur la banane.

⊙ **Mieux intégrer les innovations provenant de planteurs pionniers**

Les innovations qui sont le fait de producteurs pionniers devraient être mieux recensées et diffusées à l'ensemble des planteurs, dans l'esprit des politiques visant à soutenir des innovations liées au travail des réseaux agro-écologiques (GIEE).

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

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

Il est 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.

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

Si l'objectif d'augmentation des volumes de production est maintenu, il est important que puissent être débattues les règles d'attribution des références individuelles en fonction des objectifs de production sur chaque île.

4.5 Améliorer l'évaluabilité du plan

Enfin, afin de faciliter l'évaluation du prochain Plan Banane Durable, il est proposé de :

⊙ **Définir précisément le périmètre du plan tout au long de son déroulement**

- ▶ Actions incluses dans le PBD et éventuelles réactualisations en cours de PBD

⊙ **Améliorer la collecte de données et faciliter les activités de reporting**

- ▶ Identifier les acteurs fournisseurs des données techniques et financières
- ▶ Désigner une structure en charge du reporting financier et/ou des réalisations

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

- ▶ Valider les informations financeurs à extraire
- ▶ Nommer une personne tiers, neutre, pour présider le comité d'évaluation
- ▶ Distinguer 2 organes de suivi de l'évaluation : un comité d'évaluation composé des commanditaires et ressources internes dédiés à l'exercice évaluatif, et un comité techniques réunissant les principales parties prenantes et ayant pour rôle d'alimenter la réflexion évaluative et de contribuer au travail effectué
- ▶ Restreindre / concentrer le champ des questions évaluatives