

**LES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DES SECTEURS
DE L'HORTICULTURE**

PROJET D'AVIS

présenté au nom

de la Section de l'Agriculture et de l'alimentation

par

Mme Michèle VIGUIER, rapporteure

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
TITRE I : L'HORTICULTURE ORNEMENTALE.....	5
I - LA SITUATION DE L'HORTICULTURE ORNEMENTALE	6
1. Les caractères particuliers de l'horticulture ornementale	6
2. Des échanges commerciaux extérieurs très déficitaires	7
3. Les achats de produits horticoles	7
4. Une activité ayant besoin de capitaux et utilisatrice de main- d'œuvre	7
5. Le végétal élément du cadre de vie.....	8
II - LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA FILIÈRE	8
1. Une modernisation de l'outil de production	8
2. Une meilleure réponse de l'offre au marché.....	10
3. L'importance du fleurissement des villes et des villages pour l'horticulture ornementale	12
4. La recherche, le développement et l'expérimentation : sources importantes d'innovation.....	13
5. Les besoins du secteur horticole en formation.....	14
6. La position particulière des entreprises du paysage.....	15
III - LES PROBLÈMES COMMUNS À L'HORTICULTURE ORNEMENTALE ET AUX PAPAM	15
1. La protection sanitaire	15
2. L'éligibilité de ces cultures au droit à paiement unique (DPU)	16
TITRE II LES PLANTES À PARFUM, AROMATIQUES ET MÉDICINALES (PAPAM)	18
I - PRÉSENTATION DE CE SECTEUR.....	19
II - UN SECTEUR CONFRONTÉ À UNE RÉGLEMENTATION INADAPTÉE.....	21
1. Plantes médicinales : une évolution nécessaire de la réglementation.....	21
2. Les homologations des produits phytopharmaceutiques pour les cultures de plantes médicinales	22
3. Des préoccupations relatives à l'avenir de l'utilisation des produits naturels de protection des cultures en agriculture biologique	23

III - DES CULTURES DONT LA SURVIE EST CONDITIONNÉE PAR UN EFFORT PERMANENT EN MATIÈRE DE RECHERCHE	23
1. Un outil de recherche dont le financement doit être consolidé	23
2. Mettre en réseau les compétences existantes dans les structures actuelles	24
IV - DES DISTORSIONS DE CONCURRENCE QUI APPELLENT DES RÉPONSES ÉNERGIQUES DANS LE SECTEUR DE LA LAVANDE.....	24
V - LES MESURES À PRENDRE POUR DONNER UNE IMPULSION NOUVELLE À LA FILIÈRE DES PAPAM DANS L'OUTRE-MER FRANÇAIS.....	25
1. La pharmacopée française et les plantes d'Outre-Mer	25
2. Au niveau de la ressource végétale.....	26
3. Au niveau des opérations de récolte, de stockage, de transformation, et de commercialisation	27
4. Le maintien de la production des huiles essentielles dans l'Océan indien	27
CONCLUSION.....	29

Au cours de sa réunion du 22 septembre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confirmé sa décision du 27 janvier 2004 de confier à la section de l'agriculture et de l'alimentation la préparation d'un rapport et avis sur « *Les perspectives économiques des secteurs de l'horticulture* ».

La section a désigné Mme Michèle Viguier comme rapporteure.

*
* *
*

INTRODUCTION

En France, le terme d'horticulture s'applique plus spécifiquement à l'horticulture ornementale, à la différence d'autres pays où elle concerne également les fruits et les légumes.

L'horticulture ornementale recouvre plusieurs familles de produits : fleurs et feuillages coupés, plantes en pots, plantes à massif, bulbiculture et pépinières. Ces cultures intensives ne bénéficient pas d'organisation commune européenne de marché ; elles présentent de nombreuses caractéristiques propres qui les différencient des autres productions agricoles.

Pendant longtemps, elles ont bénéficié d'un marché croissant qui tend aujourd'hui à stagner malgré un besoin, qui ne se dément pas, de nature et de plantes. Surtout ce marché est très ouvert à la concurrence intra-européenne, plus particulièrement celle des Pays-Bas, véritable plateforme commerciale pour les fleurs et plantes d'ornement et à la concurrence de pays tiers, dont le climat permet d'éliminer les coûts de chauffage, et aux bas coûts de main-d'oeuvre. Alors que le solde global des échanges agro-alimentaires est largement excédentaire, celui des productions ornementales est structurellement déficitaire.

Le secteur des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PAPAM) est également traité dans le présent avis. Comme les plantes ornementales, certaines PAPAM, dont une centaine d'espèces sont cultivées en France, sont des cultures intensives offrant une forte valeur de production au mètre carré. D'autres comme la lavande et le lavandin, plus extensives, outre le revenu procuré, jouent un rôle essentiel pour l'image et donc l'attraction touristique de certaines régions, comme la Provence ou la Côte d'Azur.

Ces productions ont généré différentes industries à proximité ou non des zones de production : distillerie pour la production d'huiles essentielles, production de substances pour l'industrie pharmaceutique, compléments alimentaires, herbes aromatiques surgelées ou déshydratées.

A la différence des fleurs et des plantes ornementales, la balance commerciale est légèrement bénéficiaire, en dépit d'une concurrence internationale de plus en plus mondiale et la concurrence de produits synthétiques.

Ces micro-filières représentent une part non négligeable des livraisons en valeur de l'agriculture, elles sont un élément de diversification, elles offrent surtout de nombreux emplois directs ou induits, quelque 150 000 emplois pour le seul secteur de l'horticulture ornementale.

Ces filières, qui doivent affronter une concurrence de plus en plus vive et pour certaines d'entre elles, un renchérissement permanent du coût de l'énergie, doivent être encouragées dans leurs efforts de dynamisation.

TITRE I : L'HORTICULTURE ORNEMENTALE

I - LA SITUATION DE L'HORTICULTURE ORNEMENTALE

Toutes productions confondues, l'horticulture ornementale représente seulement 1 % des exploitations agricoles, mais 6 % de la valeur des livraisons de produits végétaux, 14 % du nombre de salariés permanents de l'agriculture, 1 milliard d'euros d'importation pour 180 millions d'exportation.

1. Les caractères particuliers de l'horticulture ornementale

L'horticulture ornementale présente des caractéristiques qui la différencient des autres secteurs de production de l'agriculture. Les cultures de plantes d'ornement que ce soit des fleurs coupées, des plantes en pots, des jeunes plants ou des plantes de pépinières sont des cultures intensives, pratiquées sous serres, sous abri ou de plein champ.

Alors que la surface moyenne des exploitations agricoles professionnelles est de 70 ha, la superficie moyenne est de moins d'un demi-hectare pour les exploitations spécialisées dans les fleurs coupées (4 800 m²) et de 6 600 m² pour les plantes en pots. Près de la moitié des pépiniéristes ont une superficie inférieure à 1 ha.

Plus des deux tiers des entreprises sont individuelles. Les horticulteurs associent très souvent plusieurs types de production : plantes en pots, plantes à massif, fleurs coupées, produits de pépinières. Le quart des horticulteurs ont d'autres productions agricoles. Un peu plus de la moitié des entreprises de production sont des producteurs détaillants qui vendent sur l'exploitation ou sur les marchés. Moins de 3 % des entreprises déclarent un chiffre d'affaires supérieur à 1 520 000 €, elles représentent un peu plus du tiers du chiffre d'affaires total du secteur alors que 37 % des entreprises ont déclaré un chiffre d'affaires inférieur à 75 000 € et représentant 6,6 % du chiffre d'affaires total. Les plus gros chiffre d'affaires sont générés par les entreprises spécialisées en jeunes plants, plantes en pots et pépinières.

Entre les deux recensements de l'horticulture ornementale et des pépinières de 1988 et de 2001 le nombre d'exploitations, hors pépinières fruitières et forestières, a diminué de 28 % mais les superficies ont progressé de 12 %. Le nombre d'exploitations spécialisées dans les fleurs et les feuillages coupés est en diminution de 44 %, les surfaces correspondantes ne diminuant que de 6 %. La diminution du nombre d'exploitations horticoles touche surtout les petits producteurs détaillants, elle est liée à l'urbanisation et à la pression immobilière dans certaines régions comme en Provence-Côte d'Azur ou en Ile-de-France, à l'augmentation des coûts de production et à la difficulté pour les repreneurs à trouver des financements.

Si la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, spécialisée dans la production de fleurs coupées se classe au premier rang pour le nombre de producteurs horticoles, ce sont les Pays-de-la-Loire, première région productrice de plantes

en pots, qui se classent au premier rang pour le chiffre d'affaires produit. La rose est la fleur coupée la plus produite, le Var en produit 40 %.

Sur les cinq dernières années, l'on constate une stabilité de la production, en dehors de la Bretagne et des Pays de la Loire où elle progresse et à l'exception de l'Île-de-France et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur où elle régresse. Cette stabilisation de la production s'accompagne d'une concentration, 15,3 % des entreprises totalisent 66,7 % du chiffre d'affaires horticole.

2. Des échanges commerciaux extérieurs très déficitaires

Malgré un accroissement des surfaces consacrées à l'horticulture ornementale, les échanges commerciaux extérieurs sont fortement déficitaires. En 2004, alors que le solde positif général de la balance commerciale des produits agro-alimentaires s'élevait à quelque 8 milliards d'euros, le solde commercial négatif des produits de l'horticulture était de 835 millions d'euros. Le solde négatif des fleurs coupées représentait à lui seul près de la moitié du déficit total des produits de l'horticulture ornementale.

Les échanges commerciaux se font pour une très large part à l'intérieur de l'Union européenne à 25 (96 % des importations françaises et 80% des exportations), les Pays-Bas fournissant 66 % de nos importations en valeur. Pour l'instant les échanges commerciaux avec les dix nouveaux pays de l'Union européenne restent très limités, il pourrait en être autrement dans quelques années, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie ayant un fort potentiel de production en plantes en pots et en pépinières.

3. Les achats de produits horticoles

En 2004, les Français ont acheté pour 2 580 millions d'euros de végétaux d'ornement dont 746 millions de végétaux d'extérieur. Ils ont dépensé 38,4 € par personne pour leurs achats de plantes et de fleurs et 30 € par ménage pour les végétaux d'extérieur. Les roses représentent plus de la moitié des actes d'achat de fleurs coupées par les consommateurs français. Les végétaux d'extérieur représentent 29 %, en valeur, du total des achats des ménages en produits de l'horticulture ornementale, ils n'en représentaient que 21 % en 1989.

Si l'on compare la consommation française, par personne, de plantes et de fleurs, comme le fait l'Office hollandais des fleurs, celle-ci est, en France, bien inférieure à ce qu'elle est en Allemagne, en Autriche, aux Pays-Bas, ou plus encore en Suisse, ce qui montre les possibilités de progression du marché. Mais les achats de fleurs et de plantes d'ornement ne sont pas une dépense prioritaire, ils sont donc sensibles aux évolutions de revenu et au prix. Ils entrent par ailleurs en concurrence avec d'autres achats pour offrir comme le vin, les chocolats, les parfums, ou avec d'autres types de dépenses, de voyage, de loisirs par exemple.

4. Une activité ayant besoin de capitaux et utilisatrice de main-d'œuvre

Il faut, comme l'indique l'ONIFLHOR, 0,8 € d'investissement pour générer 0,15 € de valeur, contre 0,5 € en agriculture. L'horticulture exige des investissements très coûteux, le coût d'une serre de 5 000 m² variant entre

400 000 et 750 000 €. Or, le parc de serres est ancien et devrait être renouvelé, ce qui serait un facteur de modernisation et d'utilisation de techniques de pointe comme la régulation informatisée de l'atmosphère, le recyclage de l'eau, la robotisation.

L'exploitation horticole ornementale emploie, en moyenne 4,7 UTA (unité-travail-année) contre 4 UTA pour le maraîchage et 2,4 pour les exploitations en grande culture. Au total le secteur de la production horticole emploie 31 000 équivalents temps plein. Aux emplois de production s'ajoutent les emplois liés à la commercialisation de gros ou de détail, les emplois offerts par les entreprises du paysage, ceux relevant des services des jardins et espaces verts des villes. Au total la filière horticole est créatrice de quelque 150 000 emplois.

L'intérêt nouveau que lui accorde les organisations professionnelles agricoles démontre toute l'importance de cette filière pour l'agriculture et pour l'économie de certaines régions.

5. Le végétal élément du cadre de vie

Verdure et fleurs sont appréciées par une population de plus en plus urbaine qui a besoin de plantes chez soi, de lieux de promenade et « d'aération » ; offrir des espaces verts et des massifs fleuris est une nécessité au même titre que d'autres services publics, particulièrement dans les grandes villes. Le tiers des communes françaises sont inscrites au concours des villes et des villages fleuris, c'est dire toute l'importance accordée par les élus locaux au fleurissement qui a contribué à changer, au concours des trente ou quarante dernières années, l'image de la France.

*
* *

Comment faire en sorte pour que la production française et l'ensemble de la filière de l'horticulture ornementale, qui disposent de nombreux atouts, puissent mieux encore répondre à la demande et conforter leur part de marché.

II - LES FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA FILIÈRE

1. Une modernisation de l'outil de production

L'outil de production pour une majorité d'exploitations, notamment dans la région Alpes-Côte d'Azur, est ancien et aurait besoin d'être rénové.

Le Ministre de l'agriculture et de la pêche a annoncé, le 5 avril 2006, la mise en service d'un plan d'adaptation structurelle comportant des aides conjoncturelles pour les exploitations le plus en difficulté dont le suivi de la mise en œuvre sera fait localement en associant l'Etat, les collectivités locales et les partenaires de la filière. D'autres mesures concerneront les investissements nécessaires pour économiser l'énergie ou utiliser les énergies renouvelables.

Les productions horticoles sous serres souffrent, en effet, particulièrement de la hausse des coûts de l'énergie qui renchérit les coûts de revient, sans que

ceux-ci puissent, pour autant, être répercutés sur le prix de vente de produits estimés déjà chers par l'acheteur. Ce renchérissement accroît la concurrence de produits en provenance de pays où les conditions climatiques dispensent de chauffage, qu'ils aient ou non transités par la plateforme commerciale des Pays-Bas.

Le Conseil économique et social souhaite qu'outre les mesures de détaxation prises, soit encouragé le développement de l'utilisation des énergies renouvelables, pour certaines d'entre-elles des bio-énergies, également source de valorisation de produits agricoles, mais aussi de déchets ou de biomasse. Cela suppose que des expérimentations soient conduites dans le cadre d'engagements formalisés dans la durée. Par ailleurs, pourrait être étudiée, dans un premier temps à titre expérimental au niveau d'une région, la possibilité d'utilisation des eaux de refroidissement des centrales nucléaires, les entreprises horticoles pouvant bénéficier de soutien pour s'y installer.

Il est rappelé que dans le cadre du Plan de développement rural national, l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (VINIFLHOR) peut accorder des subventions au titre de la modernisation du parc de serres horticoles (dans le Var, 80 % des serres ne sont plus adaptées) et de la production hors sol de plein air. Pour être éligible le projet d'investissement doit correspondre « à un investissement fonctionnel permettant la mise en place et la conduite d'une culture en toute saison ».

Le taux de subvention de base est fixé à 18 % du coût hors taxes des investissements réalisés dans la limite d'un plafond qui tient compte du nombre d'emplois après la réalisation de l'investissement. Ce taux est bonifié pour les producteurs qui adhèrent à une organisation de producteurs (à laquelle l'horticulteur livre au moins 80 % de sa production) ; il l'est également pour les jeunes agriculteurs ainsi que pour les adhérents au plan de relance « fleurs coupées ».

Des critères sont fixés pour pouvoir bénéficier de ces aides, notamment en matière environnementale et de compétences professionnelles. L'entreprise doit par ailleurs être adhérente à une station expérimentale du réseau ASTREDHOR.

Pour le Conseil économique et social, le renouvellement du parc de serres, et des équipements qui vont avec, doit faire l'objet d'une approche globale dans le cadre du développement durable.

Pour favoriser l'installation de jeunes horticulteurs, le Conseil économique et social recommande que ce qui existe déjà en matière de portage du foncier, pour des activités d'autres secteurs, soit étendu à l'horticulture et encouragé.

Afin de ne pas pénaliser les pépiniéristes, il suggère, comme cela existe dans le système fiscal allemand, qu'un forfait par hectare soit retenu en matière d'imposition sur les stocks de végétaux en pépinière.

2. Une meilleure réponse de l'offre au marché

La production française couvre environ les deux tiers du marché de l'horticulture ornementale et le taux de couverture des importations par les exportations n'est que de 10 %.

2.1. L'offre française métropolitaine

L'offre française est souvent une offre de proximité, plus des deux tiers de ventes se font dans un rayon de 200 km, moins de 6 % sont des ventes vers les autres pays de l'Union européenne ou des exportations. C'est une offre atomisée et dispersée, les coopératives et les groupements de producteurs ne représentent que 12 % du chiffre d'affaires de la production nationale.

Plus de la moitié des producteurs sont également des détaillants en contact direct avec les consommateurs ; ils peuvent mieux répondre à leurs attentes. Plus du tiers du chiffre d'affaires de la production horticole est réalisé avec la distribution spécialisée (fleuristes, jardinerie, grainetiers). C'est un marché très compétitif. La vente aux grossistes est surtout développée en Provence-Alpes-Côte d'Azur en raison de l'importance des fleurs coupées. Il existe aussi des structures de première mise en marché comme les « cash and carry ».

Une politique stratégique horticole a été engagée par la Fédération nationale des producteurs de l'horticulture et des pépiniéristes en 1998, ayant pour objectif de conforter sur dix ans la situation des entreprises françaises en renforçant le positionnement de celles-ci sur certains créneaux, avec l'appui de l'ONIFLHOR. Un observatoire économique des entreprises horticoles et des pépinières a été mis en place, ayant pour mission d'établir des tableaux d'indicateurs macro-économiques par segment de marché, permettant aux chefs d'entreprise d'évaluer leur compétitivité sur chacun de leurs débouchés.

Des producteurs-détaillants ont créé une association réseau fédérant 250 producteurs-détaillants sous une marque collective « horticulteurs et pépiniéristes de France » et un label « producteur-qualité-garantie ».

Des efforts ont donc été entrepris. Sont-ils suffisants dans une période où la part de la grande distribution spécialisée (jardinerie) ou non (grandes surfaces alimentaires et de bricolage) s'accroît et où les boutiques de fleuristes en franchise se développent. Une offre dispersée permet difficilement de répondre à une demande de plus en plus groupée.

Le Conseil économique et social estime que, si la vente au détail doit être préservée, une meilleure organisation de l'offre et la mise en place de stratégies d'alliance et de réseau est également nécessaire afin de pouvoir mieux répondre à certains segments de marché, elle doit s'accompagner d'une gestion de la qualité des produits, notamment de la fleur coupée pour laquelle il doit y avoir un suivi de qualité sur toute la chaîne (chaîne de l'eau et du froid).

2.2. L'offre française ultra-marine

Elle est concurrencée par celle, à moindre coût, des pays tiers. L'éloignement du marché européen entraîne des problèmes de fret pour des quantités insuffisantes et non régulières.

En Nouvelle-Calédonie, des mécanismes de protection juridique doivent être un préalable à la valorisation horticole de plantes endémiques.

2.3. Une dynamisation des marchés de gros

Les marchés de gros, publics ou privés, sont un bon concept, à la fois pour une commercialisation de proximité et pour un regroupement de l'offre.

En ce qui concerne le marché international de Rungis, le Conseil économique et social pense que le regroupement, dans un seul bâtiment, de tous les horticulteurs, favoriserait une meilleure présentation de leurs produits et en stimulerait la vente.

Le Conseil économique et social recommande, par ailleurs, que soit revue la réglementation des appels d'offres, dont certains sont lancés pour des valeurs très faibles, et de s'assurer de sa cohérence avec celle des différents pays de l'Union européenne, afin que les entreprises françaises puissent concourir dans les autres pays, l'Allemagne par exemple.

2.4. Une politique de communication à développer

Pour le Conseil économique et social, il est essentiel d'engager une promotion globale et pérenne qui permette de valoriser le produit végétal et d'élargir le nombre de consommateurs réguliers ou occasionnels. La consommation française par personne de fleurs et de plantes se situe dans la moyenne européenne. Les plantes d'ornement et les fleurs coupées entrent en concurrence avec d'autres produits offerts non floraux (50 % des achats de végétaux d'intérieur sont offerts), qui sont très « marketés ».

Pour avoir des retombées pour la production française, cette campagne de promotion générique devrait, pour le Conseil économique et social, s'accompagner, ou être précédée, d'une démarche d'identification du produit comme par exemple, pour le géranium d'Alsace qui bénéficie d'une IGP, ou s'appuyant sur l'image méditerranéenne pour d'autres produits comme les œillets, renoncules, mimosas ou de la Bretagne pour les rhododendrons. La campagne promotionnelle prévue en juin prochain pour les fleurs et bouquets de lavande, dont la demande est en net recul, s'inscrit dans ce cadre.

L'achat de fleurs est un achat d'impulsion qui doit apporter de l'émotion, du rêve. Il faut donner envie d'acheter des fleurs pour les offrir, « la fleur accompagne tous les moments d'émotion », ou pour soi. Les fleuristes jouent un rôle important dans cet achat qui demande à être vu et mis en valeur, l'Internet permettant de toucher une nouvelle catégorie d'acheteurs est un facteur à développer.

L'Association française pour la valorisation des produits et des métiers de l'horticulture, Val'Hor, dont l'arrêté d'extension est paru au Journal officiel du

12 mars 2005, regroupe les entreprises de production (horticulteurs, pépiniéristes), de commercialisation (fleuristes, jardinerie, graineteries, grossistes ...), les entreprises du paysage. Le renouvellement de l'extension de cet accord interprofessionnel pour une durée pluriannuelle lui donnerait plus de visibilité dans le temps.

Le Conseil économique et social souhaite que cette interprofession conduise une réflexion collective pour dynamiser la filière par des actions de communication pour la promotion des végétaux d'ornement, celle des métiers de l'horticulture et du paysage et une meilleure connaissance de l'offre de production. La modestie des cotisations forfaitaires, de 100 à 150 € HT par entreprise selon la taille, devrait faciliter une large adhésion, génératrice de moyens mutualisés non négligeables.

3. L'importance du fleurissement des villes et des villages pour l'horticulture ornementale

Le succès du concours des villes et villages fleuris, l'encouragement des particuliers à fleurir jardins et balcons, la sensibilisation, dans certaines communes, à l'art du jardinage et à la nature démontrent ce besoin de verdure et de fleurs, dont le cycle végétatif accompagne les saisons. Parcs et jardins sont des lieux favorisant la sociabilité.

L'on voit toute l'importance des parcs et jardins, importance dont ont bien pris la mesure les élus locaux. Parcs et jardins bien entretenus, bien fleuris ne donnent-ils pas une image d'une ville où il fait bon vivre, image qui contrebalance celle du bruit, de la pollution et des autres nuisances ou contraintes liées à la ville, spécialement à la grande ville.

La sécheresse qu'a connue à plusieurs reprises la France, au cours des dernières années, a posé un véritable problème à certaines municipalités pendant les périodes où l'arrosage était interdit. Le Conseil économique et social ne peut qu'encourager l'Association des Maires de France à réfléchir avec l'aide de spécialistes aux mesures d'adaptation nécessaires (espèces indigènes de pleine terre plus résistantes à la sécheresse, nouvelles variétés végétales, utilisation d'eaux de récupération ...) susceptibles de maintenir un environnement végétal tout en respectant la réglementation applicable à tous en période de sécheresse.

Le Conseil économique et social propose que l'achat de plantes et fleurs par les communes soit considéré comme une dépense d'investissement ce qui permettrait de récupérer la TVA et contribuerait à atténuer la dépense pour la commune.

Il suggère également qu'une étude soit conduite, pour les grandes agglomérations, sur la meilleure façon de produire les plantes utilisées, soit en régie, soit en les achetant aux entreprises horticoles.

4. La recherche, le développement et l'expérimentation : sources importantes d'innovation

L'innovation est essentielle dans un marché extrêmement concurrentiel ouvert à des productions en provenance de pays où le climat réduit ou élimine les coûts liés à l'énergie et où les coûts de main-d'œuvre sont très bas ou en provenance de pays qui, comme les Pays-Bas, ont su développer l'innovation, ont implanté des entreprises de production en Afrique ou en Amérique latine, dont ils contrôlent la production et sa commercialisation, et ont mis en place une organisation commerciale et une logistique extrêmement performantes.

La recherche intervient dans le domaine de la génétique, des techniques de production, de la pathologie des plantes, mais elle peut, et devrait également intervenir davantage qu'elle ne le fait aujourd'hui dans l'analyse des marchés et leur évolution. Dans le domaine de l'horticulture ornementale, les espèces sont nombreuses et biologiquement diverses, leur poids économique individuel est faible, ce qui rend difficile la définition de programmes génériques et leur financement. Par ailleurs, les producteurs de petites entreprises ont du mal à formaliser leurs attentes d'innovation.

La création de nouvelles variétés est un moyen de dominer un marché. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, les variétés, et donc la mode, changent. Sur quatre-vingts nouvelles variétés de roses, quatre ou cinq seulement « feront carrière ».

Le Conseil économique et social recommande d'accroître significativement le potentiel de recherche dans le domaine de l'horticulture ornementale avec, d'une part, le renforcement de la recherche publique d'amont et, d'autre part, la structuration de la recherche-développement associant des moyens publics et privés. L'objectif est de mettre en concordance l'investissement intellectuel engagé dans ce domaine avec l'importance économique et sociale de ce secteur et son potentiel de développement.

Il recommande aussi d'encourager et de soutenir les efforts que devraient faire les professionnels pour construire une réelle structure collective de recherche-développement assurant les missions suivantes :

- la veille technologique et l'identification des besoins réels et transversaux des différentes filières concernées, afin de permettre une définition pertinente des orientations des travaux de recherche ;
- l'interface avec la recherche publique d'amont ;
- la réalisation de ces programmes de recherche appliquée ;
- le transfert des connaissances acquises, via et en lien avec le réseau des stations régionales d'expérimentations (ASTREDHOR), qui sera ainsi conforté ;
- la réalisation d'analyses socio-économiques prospectives à moyen et long termes, afin de mieux appréhender l'évolution des marchés, des bassins de production et des filières face à la concurrence internationale.

Le Conseil économique et social recommande de développer un soutien technique spécifique à l'horticulture urbaine, dont on a vu toute l'importance comme débouché pour la filière horticole et plus largement pour le cadre de vie des populations.

En matière d'expérimentation, des programmes régionaux d'expérimentation et d'appui technique aux entreprises, financés conjointement par l'ONIFLHOR et par les conseils régionaux avaient été mis en place dans les années quatre-vingt.

L'Association nationale des structures d'expérimentation et de démonstration en horticulture (ASTREDHOR), créée en 1994, regroupe aujourd'hui 14 stations. Elle est chargée de promouvoir une gamme diversifiée de fleurs et de plantes ornementales et des techniques de production appropriées. Elle assure la coordination de programmes régionaux d'expérimentation. Elle participe à deux unités mixtes technologiques, l'une sur le pôle de Sophia-Antipolis, l'autre sur le pôle régional d'Angers.

Le Conseil économique et social recommande qu'un financement suffisant et pérenne soit assuré à l'ASTREDHOR qui joue un rôle essentiel en matière d'expérimentation.

Une synergie des actions entreprises en matière de recherche et de développement dans le domaine de l'horticulture d'ornement doit être recherchée, en concentrant les moyens techniques et humains sur un nombre réduit de pôles aux compétences reconnues et complémentaires.

La création du pôle de compétitivité du végétal spécialisé des Pays de la Loire, labellisé pôle de compétitivité « à vocation mondiale », va dans ce sens.

Le Conseil économique et social considère que cette création, porteuse d'un nouveau dynamisme, doit permettre d'assurer une mobilisation des différents acteurs de ce pôle (entreprises, instituts de recherche et de développement, enseignement, collectivités locales, services décentralisés de l'Etat).

Il recommande que des fonds publics suffisants, et assurés dans la durée, permettent le financement de projets dédiés à l'horticulture ornementale et aux PAPAM et leur mise en œuvre.

5. Les besoins du secteur horticole en formation

Le système de formation initiale qui existe dans l'enseignement public ou privé permet de répondre aux besoins de qualification des jeunes sur l'ensemble des qualifications. Il est important de veiller à ce qu'une offre dans les spécialités d'horticulture ornementale soit maintenue sur l'ensemble du territoire.

En ce qui concerne la formation continue, le FAFSEA considère que l'horticulture et les pépinières sont des secteurs d'activité qui en sont peu consommateurs ; la savoir-faire se transmet essentiellement en situation de travail, surtout dans les petites entreprises.

Le Conseil économique et social considère que dans un secteur très ouvert à la concurrence, en restructuration, la formation est indispensable pour mieux

prendre en compte les évolutions des techniques et des processus de production, les exigences du marché, les démarches qualité, les problèmes de logistique, l'organisation du travail, l'encadrement des équipes ou encore les règles juridiques en matière d'obtentions végétales. Les dirigeants de PME ou de TPE doivent également pouvoir élargir leurs compétences en matière de gestion d'entreprise, de management.

La formation doit être un élément de dynamisation de la filière ; elle doit contribuer à offrir des possibilités d'évolution aux salariés qui y sont employés, dont près de 72 % sont sous contrat à durée déterminée, en optimisant leurs compétences. La difficulté de recrutement de main-d'œuvre qualifiée, soulignée par les professionnels, démontre cette nécessité. La formation dispensée doit être qualifiante et reconnue.

6. La position particulière des entreprises du paysage

Les entreprises du paysage étaient le plus souvent, au départ, des pépiniéristes qui sont devenus des prestataires de services pour la création et l'entretien de jardins privés, de parcs et espaces verts, d'abords d'autoroutes, de ronds-points. Elles représentent un débouché pour 6 % du chiffre d'affaires total de la production horticole mise sur le marché.

Ces entreprises relèvent, par défaut, des chambres de commerce et d'industrie. Elles relèvent, à titre principal, du régime d'assurance sociale agricole tout en pouvant, dans certains cas, dépendre du régime des congés payés du bâtiment et des travaux publics.

Le Conseil économique et social considère que cette situation compliquée est très difficile à gérer pour ces entreprises, dont une grande partie revendique une appartenance au monde agricole ; elle mériterait d'être clarifiée.

*

* *

III - LES PROBLÈMES COMMUNS À L'HORTICULTURE ORNEMENTALE ET AUX PAPAM

1. La protection sanitaire

Ces problèmes concernent à la fois la question de l'homologation des produits nécessaires au traitement des plantes ornementales contre les maladies ou les parasites et ceux liés aux barrières non tarifaires dans le cadre des échanges commerciaux.

Les entreprises de production ont mis en place des mesures respectueuses de l'environnement en termes de conduite des cultures (en hors sol, recyclage des effluents et des solutions nutritives, essais de protection biologique intégrée, désinfection des sols par le soleil et ses effets), d'économies d'énergie (écrans thermiques, nouveaux mode de chauffage des serres ...). Le Conseil économique et social recommande de faciliter l'accès des exploitations horticoles aux aides liées à la qualification « agriculture raisonnée ».

1.1. Homologation des produits phytosanitaires

Une réglementation stricte existe pour l'utilisation des produits phytosanitaires. Pour utiliser un produit il faut que celui-ci soit homologué sur une culture et contre un ravageur. Une extension d'homologation est nécessaire pour que ce produit puisse être utilisé pour d'autres cultures.

Souvent les homologations pour usages « mineurs », ce qui est le cas pour les cultures de l'horticole florale ou ornementale, ne sont pas faites, pour des raisons économiques. Cela pose un problème aux horticulteurs qui ne peuvent alterner les matières actives utilisées ce qui favorise les risques de résistance.

La directive européenne 91/414 relative aux produits phytosanitaires prévoit la reconnaissance mutuelle pour les homologations en usages majeurs mais pas en usages mineurs.

Pour le Conseil économique et social, il apparaîtrait logique que, y compris pour les usages mineurs, qui concernent l'horticulture ornementale et la culture des PAPAM, il y ait un principe d'homologation unique pour l'Union européenne, ou tout au moins de reconnaissance mutuelle des produits homologués dans un Etat membre, sous réserve que ces produits aient bien fait l'objet des essais et des contrôles requis par la réglementation européenne.

1.2. Les barrières sanitaires

Les échanges commerciaux de plantes sont à l'origine, malgré des conditions d'entrée réglementées, de l'arrivée de nombreux parasites qui créent des contraintes supplémentaires pour les producteurs et parfois des destructions de récolte. Il en a été ainsi avec le thrips californien inerte qui crée des dégâts entre autres aux cyclamens, œillets, saintpaulias ou avec la galle du fuchsia. Il convient de relever que les Etats-Unis interdisent l'accès de leur marché intérieur à nos produits susceptibles d'être atteints du même thrips californien!

Le Conseil économique et social invite les pouvoirs publics à se saisir de cette question qui concerne l'ensemble des pays de l'Union européenne et, plus largement, la communauté internationale dans son ensemble.

Un contrôle strict aux frontières est par ailleurs indispensable.

2. L'éligibilité de ces cultures au droit à paiement unique (DPU)

Le découplage des aides mis en place par la réforme de la politique agricole commune de 2003 risque d'avoir des répercussions sur des cultures qui ne bénéficient pas, jusqu'à présent, d'aides directes au titre du premier pilier de la PAC.

Le règlement communautaire n°17.821/2003 établit une distinction entre les cultures permettant l'activation des DPU et celles qui ne le permettent pas, celles classées dans la catégorie des cultures pérennes comme le sont les pépinières d'ornement, d'arbres ou d'arbustes. Or, sur le plan agronomique, celles-ci doivent être soumises à rotation avec des surfaces ayant porté des cultures céréalières, souvent mises à disposition par des tiers.

Si les DPU ne sont pas activées pendant plus de trois années, ce qui serait le cas pour une utilisation en pépinière, l'agriculteur titulaire des DPU les perdrait ; elles iraient abonder la réserve nationale sans possibilité de récupération. Cette règle communautaire est de nature à dissuader les céréaliers à mettre des terres à disposition aux producteurs de cultures pérennes, en réalité cultivées sur un cycle de cinq à dix ans. Se pose alors la question de la poursuite de leur activité de pépinière pour ces producteurs.

Pour permettre la poursuite de ces échanges fonciers, il faudrait mettre en place un système de prêts temporaires de DPU, comme cela existe pour certains droits à prime (PMTVA - prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes - et PBC - prime à la brebis et à la chèvre). Les producteurs de céréales pourraient ainsi prêter temporairement, via la réserve, les DPU surnuméraires qu'ils détiennent du fait de la mise à disposition de terres à des pépiniéristes. Ils les récupérerait lorsque les contrats avec les pépiniéristes expireraient

Ce problème se pose également, bien qu'un peu différemment, pour les plantes à parfum, aromatiques et médicinales, qui revendiquent le bénéfice des DPU. Le ministère de l'agriculture et de la pêche a d'ailleurs réservé une enveloppe pour un programme spécifique qui leur est consacré.

TITRE II

**LES PLANTES À PARFUM, AROMATIQUES ET
MÉDICINALES (PAPAM)**

Dès l'Antiquité, les hommes ont appris à se servir des plantes, les unes entraient dans les compositions d'huiles servant à l'embaumage, les autres servant de monnaie d'échange, aussi recherchées que les métaux précieux. Durant tout le Moyen Age et jusqu'au début de la Renaissance, les plantes, étaient très « à la mode » ; elles étaient utilisées en cuisine, elles l'étaient aussi en médecine ou « en magie » car, à l'époque, les deux coexistaient souvent.

Au XVIIIème siècle, on constate un rejet contre toutes ces « herbes de sorciers » mais au XIXème siècle, elles refont leur apparition.

Aujourd'hui, la mode du « naturel » et des « médecines douces » a donné un souffle nouveau à trois secteurs distincts : la médecine allopathique, l'industrie pharmaceutique, la cosmétique. Par ailleurs, ces plantes sont de plus en plus utilisées dans les industries alimentaires, les boissons, les produits laitiers etc.

La culture et la cueillette des plantes à parfum, aromatiques et médicinales constituent des activités traditionnelles de nombreuses régions françaises.

I - PRÉSENTATION DE CE SECTEUR

Les plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PAPAM) couvrent environ 36 000 hectares, soit un peu plus de 0,1 % des superficies agricoles recensées pour une centaine d'espèces et plus de 3.500 producteurs répartis principalement dans 16 départements sur 10 régions. Les plus importantes par leur étendue sont les 23 200 hectares de plantes à parfum, pour l'essentiel le lavandin et la lavande. Les plantes médicinales s'étendent sur 11 000 hectares consacrés en priorité au pavot et au ginkgo biloba. Les plantes aromatiques, telles le thym, l'estragon ou le basilic, couvrent environ 2 200 hectares. Il convient de remarquer qu'au-delà de cette classification traditionnelle, ces cultures ont presque toutes un double, voire un triple usage. Les huiles essentielles sont utilisées en parfumerie et en aromathérapie et de nombreuses plantes aromatiques le sont également en herboristerie traditionnelle.

Les chiffres comparés du recensement général agricole de 1989 et celui de 1999, font ressortir que le nombre d'exploitants a peu changé alors qu'il a fortement diminué dans le reste de l'agriculture française. Si l'on compare les chiffres en termes de superficie, entre 1995 et 2004, on enregistre une augmentation de 25 à 30 % du nombre d'hectares consacrés à ces cultures.

La région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) concentre les plus grandes surfaces de plantes à parfum cultivées (lavande, lavandin, sauge sclérée), et on y trouve également des productions de plantes aromatiques. Trois départements dominent : la Drôme, le Vaucluse et les Alpes-de-Haute-Provence. Ces productions sont confrontées à une concurrence internationale assez sévère de la part de pays à coût de main-d'œuvre bien moindre, c'est pourquoi, la performance doit constamment être recherchée.

En ce qui concerne les **plantes à parfum** et les huiles essentielles, la principale production en France est la lavande et le lavandin. La lavande et le lavandin sont considérés comme étant des plantes emblématiques du secteur, elles sont devenues l'image de la Provence d'aujourd'hui. La culture de la lavande

et du lavandin est une activité agricole traditionnelle de la zone de montagne sèche du sud-est de la France. Ces productions sont des spécialités françaises qui valorisent des terres souvent très arides et pauvres où il n'existe pas d'autres alternatives de cultures agricoles. La notion d'aménagement du territoire prend alors tout son sens. Plusieurs négociants en huiles essentielles ou en fleurs séchées ont implanté leurs entreprises dans les zones de production ou à proximité, favorisant ainsi l'emploi local et la vie économique. Sans la lavande et le lavandin, beaucoup d'industries aujourd'hui installées en Provence n'existeraient pas car l'huile essentielle de lavande et celle du lavandin sont parmi les dix huiles essentielles les plus importantes du monde et sont un produit de base de la parfumerie fonctionnelle.

La France produit 90 % de la production mondiale d'huile essentielle de lavandin. Cette production est exportée dans sa quasi totalité pour couvrir les besoins des entreprises de formulation ou des industriels lessiviers à travers le monde. Jusqu'à un passé récent, les conditions de production ont, en particulier, permis de conserver un très bon rapport de compétitivité sur le plan international pour le lavandin français, notamment grâce à un savoir-faire technique bien établi et à la mise en place d'une interprofession récente. En dépit d'une conjoncture difficile, la recherche de progrès (sélection, techniques de récolte et de distillation) reste plus que jamais nécessaire pour maintenir un différentiel de compétitivité avec les nouveaux pays producteurs.

Ces productions risquent, à terme, d'être concurrencées par les pays de l'Est et par la Chine.

S'agissant des **plantes médicinales**, le pavot est la première plante médicinale produite en France : entre 9 000 et 10 000 hectares, soit près de 3 fois sa superficie de 1988 et mille producteurs avec un chiffre global de production de 14 millions d'euros. Le pavot se trouve produit dans les grandes exploitations céréalières de la Marne, de l'Aube et du Poitou-Charentes, en intégration avec la société Sanofi et sous le contrôle du ministère de la santé. Concernant les plantes médicinales, le poids du pavot y est tel qu'il réalise à peu près 90 % du chiffre d'affaires du secteur.

Les plantes médicinales sont à 90 % utilisées séchées par des laboratoires pharmaceutiques qui les transforment en teinture mère, poudre ou en extraits secs. Le marché français des plantes médicinales reste pour une large part dominé par les importations en provenance de l'Europe de l'Est, du Maghreb, d'Asie et d'Amérique du Sud. La production agricole française conserve néanmoins 30 % de part de marché et tend même à se développer.

En ce qui concerne les **plantes aromatiques**, celles-ci couvrent 2 200 hectares répartis sur environ 25 espèces. Le persil, l'estragon, le thym, la ciboulette, le cerfeuil, la sauge officinale, l'origan, la menthe, le basilic, le laurier, le romarin, l'aneth, la marjolaine, la sarriette, l'églatier, la coriandre sont les principales plantes aromatiques consommées dans les pays industrialisés. Elles peuvent être consommées fraîches, séchées, déshydratées, surgelées.

Le développement d'une offre de plantes aromatiques requiert d'importants progrès dans le domaine de la protection des cultures, notamment de recherche de moyens adaptés de lutte contre les maladies.

C'est un secteur très internationalisé, avec un marché à l'exportation pour la France essentiellement tourné vers les pays fortement développés puisque c'est là que se situent les principaux débouchés au niveau des industries, l'Allemagne, l'Angleterre et les États-Unis pesant très lourd du fait de l'importance de leurs industries.

Certaines plantes ont des débouchés importants avec les compléments alimentaires qu'un décret récent définit comme étant « des denrées alimentaires dont le but est de compléter le régime alimentaire normal et qui constituent une source concentrée de nutriments (vitamines et minéraux) ou d'autres substances ayant un effet nutritionnel ou physiologique seuls ou combinés, commercialisés sous forme de doses, à savoir les formes de présentation telles que les gélules, les pastilles, les comprimés... ». Ce texte va contribuer à les différencier des médicaments qui ne peuvent être distribués qu'en pharmacie.

Le marché des compléments alimentaires, dont les deux-tiers intègrent des substances de plantes, pèse aujourd'hui, en France, près de 900 millions d'euros alors qu'il n'existait pas il y a 25 ans. Il a doublé ces 5 dernières années et devrait doubler encore dans les 5 à 10 ans à venir.

II - UN SECTEUR CONFRONTÉ À UNE RÉGLEMENTATION INADAPTÉE

1. Plantes médicinales : une évolution nécessaire de la réglementation

S'agissant de la commercialisation des plantes médicinales, il existe depuis de nombreuses années un conflit entre les pharmaciens qui bénéficient d'un monopole en la matière et les non-pharmaciens.

Les plantes peuvent être des médicaments par fonction c'est-à-dire en tant que telles ; c'est le cas des 450 plantes actuellement inscrites à la Pharmacopée française (exemple de la belladone) ; mais les plantes, comme n'importe quel produit, peuvent être aussi des médicaments par présentation (le simple fait de présenter un produit comme ayant des propriétés médicamenteuses lui confère la qualité de médicament) si on accompagne leur commercialisation de revendications thérapeutiques.

Sur les 450 plantes inscrites à la Pharmacopée, 145 devraient prochainement être libérées du monopole pharmaceutique.

En raison du coût des dossiers de demande d'autorisation de mise en marché (AMM) et aussi du fait des décisions de remboursement, l'industrie pharmaceutique tend à délaisser les spécialités à base de plantes. Parallèlement à ce délaissement des plantes médicinales par le secteur pharmaceutique, l'industrie des compléments alimentaires ne peut pas pour autant les utiliser, soit parce qu'elles restent dans le monopole pharmaceutique, soit parce qu'elles ne

pourront faire l'objet que de revendications « physiologiques » et non thérapeutiques ce qui restreint l'usage qui peut en être fait.

On se trouve ainsi en présence de nombreuses plantes orphelines qui risquent de disparaître.

Dans ces conditions, le Conseil économique et social invite les représentants des administrations (santé, alimentation, économie, agriculture) et des industries (compléments alimentaires, pharmacie, ...) et des producteurs à se concerter afin de préciser quelles plantes pourront être utilisées dans les compléments alimentaires et quelles sont les revendications qui pourront être faites. Afin de s'adapter aux pratiques en vigueur dans d'autres Etats-membres de l'Union, la concertation devrait également porter sur la création de produits de santé à base de plantes qui se situeraient entre les médicaments classiques et les compléments alimentaires et qui mettraient en valeur les anciens usages des plantes.

Le développement du commerce par internet et le relatif anonymat qu'il procure ont eu pour conséquence l'arrivée sur le marché Ouest européen de produits à base de plantes exotiques (asiatiques le plus souvent), mal identifiées, parfois de qualité douteuse et de toxicité, dans certains cas, malheureusement avérée.

La traçabilité est souvent le principal point faible de ces produits (cf. le cas des badianes qui ont provoqué près d'une centaine d'intoxication en Europe fin 2001).

Dans ces conditions, le Conseil recommande une traçabilité renforcée (nature exacte, origine précise ...) et des contrôles appropriés sur les produits mis à disposition des consommateurs.

2. Les homologations des produits phytopharmaceutiques pour les cultures de plantes médicinales

Dès les premières homologations de produits phytopharmaceutiques obtenues, en 2002, sur le secteur des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (procédure "Usages mineurs"), des restrictions ont été émises par le Comité d'homologation, réservant l'homologation aux seules plantes aromatiques, voire à parfum, en excluant les plantes médicinales, lesquelles relèvent d'une autre réglementation, celle de la pharmacopée.

En effet, le Comité d'homologation s'appuie pour la gestion des limites de résidus sur la Commission des toxiques, pour les plantes alimentaires, mais demande son avis à l'Afssaps pour celle des plantes médicinales.

Les avis tardant à être émis, il en résulte que les plantes médicinales sont donc pour l'instant exclues du système d'homologation des produits de protection des cultures, malgré les dossiers préparés par l'iteipmai et déposés par les firmes phytopharmaceutiques. Ceci a pour effet de placer les producteurs de plantes médicinales dans l'illégalité dans la mesure où ils utilisent des produits non homologués.

Le Conseil économique et social estime que ce problème doit être réglé au plus vite. Il propose pour ce faire, que le Comité d'homologation qui relève du ministère de l'agriculture délivre, en liaison avec l'AFSSAPS, les homologations demandées (anciennes et à venir) sur les plantes médicinales, dans des délais raisonnables.

3. Des préoccupations relatives à l'avenir de l'utilisation des produits naturels de protection des cultures en agriculture biologique

La réglementation européenne concernant la mise en marché des produits phytopharmaceutiques prévoit que les substances actives utilisables en protection des cultures doivent répondre à un certain nombre d'exigences sur leur toxicité, écotoxicité. Une fois reçue, la substance active est inscrite à l'annexe I de la directive. L'autorisation d'emploi de produits formulés contenant cette substance active peut alors se faire dans les différents États membres de l'Union européenne.

Pour être inscrit à l'annexe I, les produits naturels utilisés en protection des cultures suivent une évaluation comparable à celle des produits de synthèse. A titre indicatif, le coût des études nécessaires au dossier peut facilement dépasser le million d'euros.

Il convient de noter l'existence d'un programme européen, pour une durée de 5 ans, Rébecca, qui vient de démarrer et qui vise à définir de nouvelles méthodes d'évaluation, adaptées à ces produits naturels.

Ce coût très élevé est peu compatible avec la surface financière des sociétés (essentiellement des PME) formulant et distribuant ce type de produits naturels (huiles essentielles, extraits de plantes, ...).

Ces difficultés risquent d'avoir une incidence très importante sur les moyens de protection des cultures en agriculture biologique. Il est à craindre que celle-ci n'ait plus de moyens de lutte contre les ravageurs et les maladies, ces moyens étant jusqu'à présent obtenus pour l'essentiel à partir de molécules naturelles.

Le Conseil économique et social demande que les services du Ministère de l'Agriculture réalisent une étude pour mesurer plus précisément l'impact de la réglementation à court et moyen terme sur les possibilités d'emploi des produits de protection des cultures en agriculture biologique.

III - DES CULTURES DONT LA SURVIE EST CONDITIONNÉE PAR UN EFFORT PERMANENT EN MATIÈRE DE RECHERCHE

1. Un outil de recherche dont le financement doit être consolidé

En matière de PAPAM, on se trouve en présence d'une multitude de produits aux exigences différentes d'où découle encore, malgré les nombreux acquis, un vaste champ de recherche à explorer pour adapter les qualités aux marchés variés et sécuriser la production. C'est le rôle notamment, mais pas seulement, de l'Iteipmai dont la structure demeure très fragile.

Le financement de l'Iteipmai repose principalement sur l'État avec la contribution du Compte d'affectation spéciale de développement agricole et rural - CASDAR - depuis le 1^{er} janvier 2006, pour 31 % du budget 2006. Cet organisme bénéficie également d'une contribution de l'ONIPPAM, à hauteur de 14 % du budget. L'Iteipmai bénéficie en outre de ressources déconcentrées dans le cadre des contrats de plan État-régions, contrats passés avec les Pays de la Loire et Rhône-Alpes ainsi que divers crédits aléatoires correspondant à des appels d'offres de recherche.

Compte tenu de l'importance de cet outil de développement, très apprécié par l'ensemble de la filière, le Conseil préconise d'en sécuriser le financement pour lui permettre d'assurer le maintien d'une activité optimale.

2. Mettre en réseau les compétences existantes dans les structures actuelles

Plusieurs organismes, nationaux, régionaux, départementaux travaillent sur cette filière, tant en recherche appliquée qu'en développement : Iteipmai, CNPMAI (Conservatoire national des plantes à parfum, aromatiques et médicinales - Milly-la-Forêt) CRIEPPAM (Centre régionalisé interprofessionnel en plantes à parfum, aromatiques et médicinales - Manosque), chambres d'agriculture de la Drôme, du Vaucluse, des Alpes de Haute-Provence.

Ces organismes, qui sont les seuls à travailler sur la filière PAPAM, ont des missions assez imbriquées. Les procédures de détermination des besoins et de programmation des actions sont fonction de chaque organisme et définies selon leurs particularités. Aujourd'hui, ils souhaitent faire un pas de plus, ensemble, vers une programmation des activités en commun, et se fédérer dans une nouvelle entité fonctionnelle : le réseau PAPAM.

L'objectif est de mettre en œuvre un pôle de compétence structuré et reconnu, un réseau fonctionnel assurant qualité et cohérence, dans le temps, des actions de recherche appliquée et de développement sur le secteur des plantes à parfum, aromatiques et médicinales. Le projet s'attachera, à partir des pratiques existantes, à définir une nouvelle méthode de programmation des activités des membres du Réseau, tant en recherche appliquée qu'en appui technique ou méthodologique, puis de mettre en place une procédure d'évaluation des programmes en commun (Conseil scientifique commun).

Le Conseil économique et social est favorable à la mise en place de ce réseau qui reste à faire. Il souhaite que ce réseau puisse accéder aux compétences de l'INRA et obtenir sa participation à des programmes définis en commun.

IV - DES DISTORSIONS DE CONCURRENCE QUI APPELLENT DES RÉPONSES ÉNERGIQUES DANS LE SECTEUR DE LA LAVANDE

Entre 1990 et 2005, la production française est passée de 30 tonnes à 90 tonnes et entre 1999 et 2004 les superficies se sont développées à un rythme de l'ordre de 15 % par an. Durant de nombreuses années les lavandes françaises ont

été quasiment seules sur le marché avec des niveaux de prix permettant de satisfaire le producteur et ce, jusqu'en 2004.

Les niveaux de prix observés allaient jusqu'à 70 € le kg pour les lavandes de population, et près de 45 € le kg pour les lavandes clonales. Ces cours, particulièrement intéressants, ont été le moteur du nouveau développement des productions des pays de l'ex Union Soviétique et plus récemment de la Chine. Ainsi en moins de 10 ans, on est passé d'une production mondiale de l'ordre de 60 tonnes à une production de l'ordre de 210 tonnes de lavandes, et même si la consommation a augmenté ces dernières années, les stocks de report cumulés, tous pays confondus sont importants, vraisemblablement près de 200 tonnes.

En moins d'un an, les lavandes françaises clonales sont passées de 45 € à 23 €, soit le même prix que les lavandes étrangères.

Le fort potentiel de production actuel, tant des productions françaises qu'étrangères (plantations jeunes), risque de contribuer à augmenter les stocks de report les prochaines années et donc de faire perdurer une crise qui ne fait que commencer.

Face à cette situation, le Conseil économique et social estime que les mesures suivantes devraient être adoptées en liaison avec la profession :

- une aide à la prise en charge des intérêts financiers consécutive au stockage d'huile essentielle dans les coopératives (40 000 euros par an) ;
- une aide aux organisations de producteurs leur permettant la mise en place d'un service commercial dans les coopératives afin de rapprocher celles-ci des utilisateurs (200 000 euros ar an) ;
- un doublement de l'indemnité compensatrice d'handicap naturel (ICHN) afin de rendre les huiles essentielles plus compétitives ;
- la mise en place d'actions promotionnelles, relatives à la mise en avant des huiles essentielles françaises auprès des utilisateurs ;
- la poursuite par l'Iteipmai des actions techniques contribuant à l'amélioration de la productivité et notamment celles en faveur de la sélection génétique et de l'amélioration des techniques de récoltes et de distillation...

V - LES MESURES À PRENDRE POUR DONNER UNE IMPULSION NOUVELLE À LA FILIÈRE DES PAPAM DANS L'OUTRE-MER FRANÇAIS

1. La pharmacopée française et les plantes d'Outre-Mer

L'Outre-Mer dispose d'une formidable richesse en matière de plantes médicinales et aromatiques, faisant partie du patrimoine culturel traditionnel. C'est pourquoi, depuis 1984, une équipe de 200 chercheurs internationaux répartis sur 30 pays (Etats-Unis, Allemagne, bassin caribéen, (projet TRAMIL) a

établi, à partir des usages traditionnels des plantes, de nombreux travaux scientifiques.

Ces travaux, satisfaisant au principe de précaution, et qui devraient normalement permettre une entrée de ces plantes à la pharmacopée française n'ont pas reçu un écho favorable. En raison de ce défaut d'inscription et malgré leur innocuité, les pharmaciens d'officine n'ont pas la possibilité de les vendre, empêchant les professionnels de la santé de pouvoir les prescrire. Ce défaut d'inscription des plantes dominiennes dans la pharmacopée française prive, en outre, les départements d'outre-mer de perspectives importantes de développement économique à un moment où il est nécessaire de prévoir une diversification et une revalorisation de l'agriculture (en raison de la situation de la banane et du sucre).

Les plantes issues des départements d'Outre-Mer font partie du patrimoine de la France, elles méritent la même attention et le même traitement.

A ce jour, et en dépit des efforts importants effectués par les scientifiques tant de l'Outre-Mer français que des Etats indépendants voisins, seules deux plantes médicinales dominiennes ont été admises à la pharmacopée française, ce qui paraît nettement insuffisant même si on peut considérer que c'est un bon début. Il s'agit de la « senna alata » et de la « lippia alba » dont la procédure d'admission à la pharmacopée aura nécessité un délai de six années.

Le Conseil économique et social estime que les autorités compétentes doivent tenir compte de cette situation et poursuivre, le plus rapidement possible, l'intégration des plantes ultra-marines dans la pharmacopée française. Pour ce faire, des textes réglementaires idoines devront être adoptés afin de garantir une sécurité juridique pour l'Outre-Mer en matière d'introduction de plantes nouvelles à la pharmacopée française.

Le Conseil estime par ailleurs, qu'il faut également intégrer l'Outre-Mer dans la réforme actuellement en cours sur l'élargissement des plantes dites libérées, c'est-à-dire des plantes qui échappent au monopole pharmaceutique. En effet, la liste provisoire de ces nouvelles plantes libérées démontre que les plantes ultramarines ne sont pas prises en compte dans le processus de réforme en cours.

Le Conseil recommande de faire siéger dans le groupe « drogues et extraits d'origine végétale » de l'AFSSAPS des scientifiques, spécialisés dans l'étude de ces plantes ultra-marines.

2. Au niveau de la ressource végétale

Il existe, dans les DOM, d'importants besoins dans le domaine de la connaissance botanique, biochimique, écologique des espèces typiquement locales, voire endémiques et potentiellement valorisables. Des moyens humains (bourses d'étude, de recherches, doctorats) et financiers permettraient de combler ce déficit de connaissance. Les conservatoires botaniques pourraient en être les maîtres-d'œuvre.

Il y a urgence, par exemple, à réaliser une cartographie des zones les plus propices du fait de leurs caractéristiques pédo-climatiques et surtout de leurs

antécédents agricoles (parcelles utilisées auparavant en monocultures intensives traitées par des pesticides rémanents comme le chlordécone, aujourd'hui interdit).

3. Au niveau des opérations de récolte, de stockage, de transformation, et de commercialisation

Il convient de concevoir un machinisme agricole adapté d'une part aux végétaux conservés, d'autre part à la structure des exploitations (généralement inférieure à l'hectare). Ce matériel est actuellement « inexistant ».

Il est également indispensable d'apporter un soutien technologique et financier aux entreprises qui ont une activité établie ou qui sont en cours de mise en place, qu'il s'agisse des activités de transformation – conservation – stabilisation (farines, féculés, séchage, lyophilisation) ou d'autres opérations plus élaborées (extraction, isolation de composés ou molécules).

Une coordination des procédures de soutien, d'aide ou de participation financière des différents organismes intervenant dans ces domaines doit être instituée (c'est souvent ce manque de coordination, plus que le principe de participation ou d'intervention qui est le facteur bloquant).

Au niveau de la recherche-développement de la filière PAPAM, il faut signaler l'existence, notamment dans les DOM, d'organismes et de chercheurs qui ont déjà une expérience ou une compétence dans les sciences et technologies relatives à cette filière ou qui peuvent les intégrer (Université Antilles Guyane, INRA et université de La Réunion, CIRAD et son département de physiologie et biochimie, INSERM).

La proximité des instituts de recherche avec la matière première objet de cette recherche (les plantes), permet des expérimentations sur des matériaux frais récoltés dans des conditions précisément connues et reproductibles sans aléa de conservation et d'importation.

Enfin, l'implication des acteurs de la recherche dans les réseaux de recherche des pays de la Région Caraïbe, notamment en ce qui concerne le programme TRAMI (Traditional medicine for islands - Comité international de recherche appliquée sur la médecine traditionnelle de la Caraïbe), est un plus.

Compte tenu de l'éloignement géographique par rapport à la métropole qui entraîne la nécessité de lancer des commandes plusieurs mois à l'avance et contraint à stocker des quantités considérables, le Conseil économique et social recommande que les pouvoirs publics facilitent une programmation des appels d'offre incitant les organismes publics de recherche à s'engager dans des projets concernant la filière des PAPAM.

4. Le maintien de la production des huiles essentielles dans l'Océan indien

A la Réunion, compte tenu des conditions difficiles de production et des préoccupations de maintien de l'emploi dans certaines parties de l'île, la culture du géranium et du vétiver doivent continuer à bénéficier de soutiens publics à la

fois européens (aides POSEIDOM), nationaux et locaux. En ce qui concerne la vanille, la production devrait croître compte tenu de la demande en provenance du marché touristique, et de l'industrie agroalimentaire. Il conviendra également de veiller au maintien de ces aides.

S'agissant de Mayotte, il apparaît indispensable de maintenir la production d'ylang ylang voire de l'augmenter en améliorant la qualité. Cet objectif passe par la poursuite de la structuration des producteurs, par des actions de formation des distillateurs et par une meilleure valorisation des produits grâce à la mise en place d'actions promotionnelles.

CONCLUSION

Le besoin de fleurs, de plantes d'ornement, de plantes à parfum, d'herbes aromatiques et médicinales est ressenti par l'ensemble de la population, qui apprécie aussi le naturel dans les produits qu'elle achète (compléments alimentaires, produits pharmaceutiques, cosmétiques ...). De même, le jardinage, occupation favorisée par un accroissement du temps libre et par des départs à la retraite souvent anticipés, connaît un regain de popularité.

Ces secteurs de l'horticulture française ont besoin d'être dynamisés par des entreprises performantes, qui existent, pour maintenir et si possible accroître leur part de marché ce qui permettrait de conforter les nombreux emplois qui en dépendent et d'en créer de nouveaux. Dans un marché de plus en plus mondial, dans un environnement économique et commercial qui change de plus en plus vite, ces entreprises doivent s'organiser pour s'adapter à cette nouvelle donne. Elles doivent y être encouragées afin d'augmenter la production, en développant la protection intégrée comme moyen d'amélioration de la santé des plantes, donc de leur qualité, en créant de nouvelles variétés à l'origine d'une meilleure valorisation, en améliorant les systèmes de commercialisation et de distribution. La production doit également être valorisée par des campagnes de communication ne se limitant pas à une promotion générique des produits mais en y associant l'image des territoires et des régions et en s'appuyant sur les divers circuits de distribution.

Des stratégies d'alliance sont à construire entre régions, entre produits, entre partenaires.

Une véritable politique horticole d'ensemble est indispensable pour donner un nouvel élan à ce secteur riche en emplois et en compétences professionnelles reconnues. Elle ne sera possible que s'il existe une volonté forte à la fois des professionnels et des pouvoirs publics, tant nationaux que locaux, répondant également ainsi aux préoccupations d'aménagement du territoire.