



20.06.2014

---

## **Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS**

Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats von Siebenthal (12.3234), Birrer-Heimo (12.3242) et Leo Müller (12.3906)

---

## Table des matières

1.1	Mandat.....	10
1.1.1	Postulat 12.3906 « Mesure de l'unité de main-d'œuvre standard » déposé par Leo Müller, conseiller national.....	10
1.1.2	Postulat 12.3234 « Prise en compte du travail qu'impliquent l'exploitation de la forêt et l'estivage dans les valeurs servant au calcul de l'UMOS », déposé par Erich von Siebenthal, conseiller national.....	11
1.1.3	Postulat 12.3242 « Evaluation précise de la charge de travail minimale donnant droit à des paiements directs dans l'agriculture », déposé par Prisca Birrer-Heimo, conseillère nationale .....	11
1.2	Contexte politique .....	12
1.3	Historique du système UMOS .....	13
1.3.1	Attentes de la société par rapport à l'agriculture .....	15
1.3.2	Evolution des exploitations agricoles .....	16
2.1	Calcul de l'UMOS .....	17
2.2	Paiements directs .....	22
2.2.1	Système actuel .....	22
2.2.2	Objectifs visés par la mesure de la taille de l'exploitation .....	22
2.2.3	Exigences posées au système de mesure de la taille de l'exploitation .....	23
2.3	Mesures d'améliorations structurelles .....	23
2.3.1	Système actuel .....	23
2.3.2	Objectifs visés par la mesure de la taille de l'exploitation .....	24
2.3.3	Exigences posées au système de mesure de la taille des exploitations dans le domaine des améliorations structurelles .....	25
2.4	Mesures d'accompagnement social .....	25
2.4.1	Objectifs visés par la mesure de la taille de l'exploitation .....	26
2.5	Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) .....	26
2.5.1	Système actuel dans le domaine du droit foncier rural .....	26
2.5.2	Domaines d'influence du droit foncier rural .....	27
2.5.3	Objectifs visés par la mesure de la taille de l'exploitation .....	28

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

2.5.4	Exigences posées au système de mesure de la taille de l'exploitation dans le domaine du droit foncier rural.....	28
3.1	Evaluation générale.....	30
3.2	Points forts et points faibles dans le domaine des paiements directs.....	32
3.3	Points forts et points faibles dans le domaine des améliorations structurelles.....	33
3.4	Points forts et points faibles dans le domaine du droit foncier rural.....	34
3.5	Utilisation dans le domaine de l'aménagement du territoire.....	35
4.1	Evolution du système UMOS.....	36
4.1.1	Prise en compte de tâches relatives aux activités proches de l'agriculture.....	36
4.1.2	Adaptation automatique au progrès technique.....	38
4.1.3	Autres possibilités de développer le système.....	39
4.2	Système UMOS complété d'un examen approfondi de l'éligibilité de l'exploitation.....	39
4.3	Solutions alternatives possibles.....	42
4.3.1	Mesure physique de l'exploitation (MPE).....	42
4.3.2	Prestation brute standard (PBS).....	43
6.1	Postulat 12.3234 « Prise en compte du travail qu'impliquent l'exploitation de la forêt et l'estivage dans les valeurs servant au calcul de l'UMOS ».....	49
6.2	Postulat 12.3242 « Evaluation précise de la charge de travail minimale donnant droit à des paiements directs dans l'agriculture ».....	50
6.3	Postulat 12.3906 « Mesure de l'unité de main-d'œuvre standard ».....	51
7.1	Tenir compte de conditions plus difficiles pour certaines exploitations agricoles (Po 11.4157, CN von Siebenthal Erich).....	54
7.2	Abaisser la quantité de main-d'œuvre nécessaire pour bénéficier des améliorations structurelles (Mo 12.3592, CN von Siebenthal Erich).....	54
9.1	Autres interventions parlementaires relatives à l'UMOS.....	55
9.1.1	Initiatives cantonales.....	55
9.1.2	Interventions parlementaires dont le Conseil fédéral propose le rejet.....	56
9.1.3	Interventions parlementaires dont le Conseil fédéral propose l'acceptation.....	56
9.2	Activités proches de l'agriculture selon l'art. 12b OTerm.....	57
9.3	Bibliographie.....	57

## Liste des figures

Figure 1 : Evolution des unités de travail annuel de toutes les exploitations agricoles (y c. les exploitations maraîchères, notamment) et des UMOS des exploitations ayant droit aux paiements directs .....	16
Figure 2 : Exemples illustrant la composition des facteurs UMOS en 2010 (d'après Schick 2012) .....	19
Figure 3 : Statut de l'entreprise agricole dans l'ordre juridique (Huber et al. 2014).....	28
Figure 4 : Possibilités d'évolution du système UMOS (en rouge) et solutions alternatives (en jaune) basées sur différentes références et spécificités (source : Huber et al. 2014) .....	36
Figure 5 : Rapport entre le revenu agricole et la valeur UMOS d'exploitations participant au Dépouillement centralisé des données agricoles (< 3 UMOS) .....	41

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Interventions parlementaires en lien avec le système UMOS, en suspens le 16 avril 2014 .....	13
Tableau 2 : Facteurs UMOS selon l'art. 3 de l'ordonnance sur la terminologie agricole (OTerm) .....	20
Tableau 3 : Suppléments selon l'art. 2a ODFR applicables dans les domaines du droit foncier rural et des améliorations structurelles.....	21
Tableau 4 : Limites dans le domaine des améliorations structurelles.....	24
Tableau 5 : Points forts et points faibles du système UMOS, selon l'avis des experts (d'après Huber et al. 2014).....	31
Tableau 6 : Prestation brute standard, moyennes sur 5 années calculées sur la base des données du Dépouillement centralisé (Huber et al. 2014) .....	45

## Résumé

### Situation initiale

Trois postulats ayant pour objet le système de l'unité de main-d'œuvre standard (système UMOS) ont été déposés au Conseil national en 2012 et, depuis, transmis au Conseil fédéral pour réponse. Le postulat 12.3234 « Prise en compte du travail qu'impliquent l'exploitation de la forêt et l'estivage dans les valeurs servant au calcul de l'UMOS », du conseiller national Erich von Siebenthal, demande au Conseil fédéral d'examiner comment la charge de travail découlant de l'exploitation des forêts ainsi que de l'estivage peut être prise en compte dans le système UMOS. Le postulat 12.3242 « Evaluation précise de la charge de travail minimale donnant droit à des paiements directs dans l'agriculture », de la conseillère nationale Prisca Birrer-Heimo, demande au Conseil fédéral d'expliquer comment la quantité de travail réelle d'une exploitation agricole peut être prise en compte de manière appropriée lors de l'évaluation de la charge de travail minimale donnant droit aux paiements directs. Le postulat 12.3906 « Mesure de l'unité de main-d'œuvre standard », du conseiller national Leo Müller, demande au Conseil fédéral d'établir un rapport qui évalue le système actuel de calcul de l'unité de main-d'œuvre standard et présente des solutions alternatives possibles.

Le présent rapport en réponse à ces trois postulats a été élaboré en trois étapes. Dans la première, les représentants des milieux partenaires de l'agriculture ont été invités à des ateliers de discussion visant à déterminer quelles exploitations devaient bénéficier des aides prévues dans le cadre de la politique agricole. La deuxième étape de travaux préparatoires a consisté à évaluer de manière détaillée, avec l'aide d'experts, le système UMOS actuel ainsi que diverses solutions alternatives possibles. La troisième étape, basée sur les deux précédentes, était consacrée à l'élaboration à l'interne du présent rapport.

### Résultats de l'évaluation du système UMOS actuel

Le système UMOS est utilisé dans divers domaines du droit agraire et – par le biais de la définition de l'entreprise agricole selon l'art. 7 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) – également dans d'autres domaines législatifs tels que l'aménagement du territoire ou la fiscalité. Mentionnons à titre d'exemple que les paiements directs ne sont octroyés qu'aux exploitations qui atteignent le seuil de 0,25 UMOS. Cette limite a été introduite afin que le rapport entre les coûts de transaction et les montants versés reste acceptable. Le système UMOS est également utilisé dans les domaines du droit

**Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS**

foncier rural et des mesures d'améliorations structurelles, avec pour but d'identifier les exploitations qui sont viables à long terme et par conséquent éligibles pour des aides étatiques.

Les exigences auxquelles le système UMOS doit satisfaire varient en fonction du domaine dans lequel il est appliqué, de sorte que ses points forts et points faibles doivent être considérés de manière différenciée. Le degré élevé d'objectivité et de transparence est un point fort généralement reconnu au système UMOS. Chaque agriculteur peut ainsi clairement savoir quelle est la valeur UMOS de son exploitation. De plus, dans le domaine de l'entreprise agricole, le système ne peut à juste titre pratiquement pas être influencé par les agriculteurs ni par les autorités. Un autre avantage réside dans le fait qu'il est simple à comprendre, facile à appliquer et ne nécessite pas d'autres données que celles déjà recensées. Cette facilité d'utilisation est un critère décisif pour le calcul de l'UMOS qui doit être effectué chaque année pour décider si une exploitation a droit aux paiements directs ou non.

Cet avantage est toutefois aussi un inconvénient. En effet, du fait de sa simplicité et étant donné qu'il se fonde sur des valeurs standards, le système UMOS ne reflète pas le travail réel fourni sur une exploitation. L'UMOS est plutôt une unité standardisée qui sert à mesurer la taille des exploitations sur la base du temps de travail nécessaire pour une exploitation gérée selon les méthodes et le degré de mécanisation usuels dans le pays. Cet état de fait – qui implique notamment que les facteurs UMOS soient régulièrement adaptés à l'évolution moyenne du travail fourni – est la cause d'un degré d'acceptation relativement faible. En effet, pour la plupart des activités et en moyenne de toutes les exploitations, le temps de travail nécessaire diminue avec le progrès technique. Lors de l'adaptation des facteurs UMOS à cette évolution, les exploitations qui ne peuvent pas mettre à profit ce progrès technique voient leur valeur UMOS diminuer – bien que le travail fourni reste le même – et risquent ainsi de passer en deçà des seuils exigés. Un autre point faible réside dans le fait que le système UMOS ne reflète qu'imparfaitement le potentiel économique d'une exploitation. Il s'agit là d'un défaut majeur lors de l'application du système dans le domaine du droit foncier rural, où la valeur UMOS est actuellement le seul critère d'évaluation de la viabilité à long terme d'une exploitation agricole. Ce défaut s'avère moins grave dans le domaine des améliorations structurelles, puisque dans ce cas la valeur UMOS est utilisée comme limite administrative et que la capacité de rendement de l'exploitation est examinée en détail dans une deuxième étape.

**Postulat 12.3234 « Prise en compte du travail qu'impliquent l'exploitation de la forêt et l'estivage dans les valeurs servant au calcul de l'UMOS »**

Lors de l'application du système UMOS dans le domaine de la LDFR et dans celui des améliorations foncières, le travail lié à l'estivage et à l'exploitation des forêts en propriété de l'entreprise est actuellement pris en compte au moyen de suppléments. Ceux-ci se fondent sur les temps de travail relevés par le groupe *Bâtiments, animaux et travail* d'Agroscope pour ces différentes activités. Les facteurs UMOS sont revus périodiquement et des adaptations sont proposées lorsqu'ils divergent des valeurs effectives.

Les dispositions de la Politique agricole 2014-2017 donnent aux agriculteurs la possibilité de faire valoir des UMOS supplémentaires dans les domaines de la LDFR et des améliorations structurelles pour la préparation, le stockage et la vente de leurs propres produits dans leur exploitation. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la transformation en fromage du lait produit dans les exploitations d'estivage, qui ne pouvait jusqu'alors pas être imputée, est ainsi prise en compte au moyen d'un supplément UMOS calculé sur la base de la charge de travail effective, à condition que l'exploitation d'estivage soit gérée pour le compte et aux risques et périls de l'exploitant.

L'attribution de suppléments pour les travaux forestiers et l'estivage n'est en revanche pas une bonne solution dans le domaine des paiements directs, car la forêt ne fait pas partie des activités agricoles de base. L'estivage est quant à lui pris en compte indirectement par le fait que l'effectif d'animaux déterminant n'est pas réduit lorsque le troupeau n'est pas gardé dans l'exploitation principale. En outre, l'estivage bénéficie d'un régime de paiements directs spécifique, fondé sur la charge usuelle en bétail.

**Postulat 12.3242 « Evaluation précise de la charge de travail minimale donnant droit à des paiements directs dans l'agriculture »**

Le calcul de l'UMOS se fonde sur des données d'économie du travail relevées par le groupe *Bâtiments, animaux et travail* d'Agroscope sur des exploitations agricoles suisses. Ces relevés sont effectués non seulement pour les travaux des champs et d'étable, mais aussi pour les tâches de gestion et les tâches spéciales. Selon l'activité considérée, ces deux dernières tâches représentent entre 20 et 60 % du temps de travail total pris en compte pour le calcul des facteurs UMOS. Ces données sont elles aussi régulièrement révisées et les divergences par rapport à la situation réelle sont prises en compte lors d'adaptations des facteurs UMOS.

Dans le système actuel, il est tenu compte des difficultés d'exploitation également dans le domaine des paiements directs. La charge de travail sur les parcelles très escarpées sera encore mieux prise

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

en compte dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017, car il est prévu de relever le supplément octroyé pour les terrains en forte pente, avec une déclivité supérieure à 50 %, parallèlement au relèvement des contributions pour les terrains en pente décidé dans le cadre de la PA 14-17.

Le supplément pour la transformation et la vente des produits de la ferme – tel qu'il est appliqué dans le domaine de la LDFR et des améliorations structurelles – se fonde sur des auto-déclarations qui engendrent une charge administrative conséquente pour les agriculteurs aussi bien que pour les autorités. Dans le domaine des paiements directs, où la classification des exploitations doit être effectuée chaque année, la prise en compte de ces activités se traduirait par un surcroît administratif trop important. La grande diversité des activités dans ce domaine rend également difficile l'établissement de facteurs standardisés. De plus, ces valeurs présentent de fortes fluctuations annuelles, de sorte que l'exploitant serait toujours dans l'incertitude de savoir s'il atteint ou non la limite exigée. Pour les raisons précitées, il n'apparaît ni judicieux ni adéquat que les activités de transformation et de vente des produits de la ferme soient prises en compte dans le domaine des paiements directs.

### **Postulat 12.3906 « Mesure de l'unité de main-d'œuvre standard »**

Différentes alternatives au système actuel ainsi que des solutions visant à le compléter ou le développer ont été examinées sur la base de l'analyse des points forts et des points faibles. Il en résulte les possibilités suivantes :

- 1) Le temps de travail normal pris en compte pour le calcul de l'UMOS s'élève actuellement à 2800 heures par année. Cette valeur est élevée en comparaison avec les personnes exerçant une activité indépendante hors du secteur agricole et elle ne correspond plus aux normes sociales actuelles. La valeur pour le temps de travail normal doit donc être réduite à 2600 heures.
- 2) Les activités proches de l'agriculture au sens de l'art. 12b OTerm prennent de plus en plus d'importance. Elles peuvent constituer une part substantielle du revenu agricole et par conséquent contribuer de manière décisive à la viabilité d'une exploitation. Il est par conséquent justifié que ces activités soient à l'avenir également prises en compte dans les domaines de la LDFR et des améliorations structurelles au moyen de suppléments UMOS.
- 3) Un autre pas vers un système plus efficace consistera à le compléter, lors de son application dans le domaine de la LDFR, par un examen individuel visant à évaluer l'éligibilité d'une exploitation du point de vue économique, comme cela se fait déjà dans le domaine des améliorations structurelles.

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

4) Actuellement, l'adaptation des facteurs UMOS au progrès technique est source d'insécurité pour les agriculteurs, car il n'existe pas de règle claire quant au rythme de ces adaptations. Pour remédier à cela, il est prévu de proposer lors de la prochaine révision de la loi sur l'agriculture (LAgr) un processus standardisé pour l'adaptation de l'UMOS à l'échelon législatif. Ce processus devra éliminer les facteurs d'insécurité pour les agriculteurs et faciliter les adaptations indispensables pour assurer la légitimité du système.

Ces propositions visent à faire évoluer le système actuel et à en éliminer les principaux défauts. Les solutions alternatives examinées offriraient certes aussi certaines améliorations ponctuelles, mais impliqueraient un changement de système. Or, un tel changement ne se justifie que si l'adaptation régulière des facteurs UMOS au progrès technique n'obtenait pas de majorité politique et si le système devait de ce fait perdre son objectivité.

Il est en outre à noter que les modifications du système UMOS ont aussi des répercussions dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il convient de leur accorder toute l'attention voulue lors de l'élaboration de propositions visant à développer le système, de même qu'aux questions relatives à la neutralité concurrentielle (art. 24b, al. 1<sup>quater</sup> de la loi sur l'aménagement du territoire, LAT).

### Suite de la procédure

Il est proposé de procéder en deux temps. Dans une première étape, il est prévu de mettre en consultation une proposition de modification du système UMOS comportant les points suivants : adaptation des facteurs UMOS à la charge de travail moyenne réelle ; diminution du temps de travail normal ; suppléments UMOS permettant de tenir compte des activités proches de l'agriculture dans le domaine du droit foncier et dans celui des améliorations structurelles. Ces modifications devraient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Une proposition de modification de l'art. 3 OTerm sera également mise en consultation, selon laquelle les terrains avec une déclivité supérieure à 50 % doivent bénéficier d'un supplément pour terrains en forte pente plus élevé dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Dans une deuxième étape, il s'agira d'élaborer une proposition dans le cadre du développement de la politique agricole à l'échelon législatif ; elle comprendra deux éléments : 1° la possibilité d'introduire dans le domaine de l'aménagement du territoire un examen approfondi individuel de l'éligibilité des exploitations du point de vue économique et 2° un processus standardisé inscrit dans la LAgr pour l'adaptation de l'UMOS au progrès technique.

# 1 Introduction

## 1.1 Mandat

En 2012, trois conseillers nationaux ont déposé des postulats, que la Chambre basse a transmis au Conseil fédéral pour réponse.

### 1.1.1 Postulat 12.3906 « Mesure de l'unité de main-d'œuvre standard » déposé par Leo Müller, conseiller national

Le conseiller national Leo Müller a déposé le postulat 12.3906 « Mesure de l'unité de main-d'œuvre standard » le 28 septembre 2012. Il demandait au Conseil fédéral d'établir un rapport qui évalue le système actuel de calcul de l'unité de main-d'œuvre standard et présente des solutions alternatives possibles.

Le Conseil fédéral est chargé d'établir un rapport qui évalue le système actuel de calcul de l'unité de main-d'œuvre standard (UMOS) et qui présente des solutions alternatives possibles. Ce rapport répondra notamment aux questions suivantes:

1. Le système de mesure de l'UMOS qui s'applique à l'agriculture d'aujourd'hui et de demain est-il approprié et cohérent?
2. Quelles conséquences le futur système UMOS aura-t-il sur les différents domaines concernés (paiements directs, améliorations structurelles, droit foncier rural et droit du bail à ferme agricole, aménagement du territoire) et comment sera-t-il aménagé pour garantir qu'il sera simple à appliquer et qu'il répondra à toutes les exigences requises?
3. Est-il possible de mesurer et de prendre en compte avec précision les prestations d'intérêt public prévues par la PA 2014-17?
4. Comment tenir compte de la diversification du secteur de l'agriculture d'une façon qui permette de prendre en considération toutes les activités agricoles et para-agricoles effectivement exercées?

Le rapport devra permettre d'évaluer l'opportunité d'adapter l'ordonnance sur la terminologie agricole (OTerm) et l'ordonnance sur le droit foncier rural dans le cadre de la saisie des besoins en travail de toute l'exploitation à l'aide de facteurs standardisés.

### Avis et mandat

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat. Le Conseil national l'a adopté le

14 décembre 2012.

**1.1.2 Postulat 12.3234 « Prise en compte du travail qu'impliquent l'exploitation de la forêt et l'estivage dans les valeurs servant au calcul de l'UMOS », déposé par Erich von Siebenthal, conseiller national**

Le conseiller national Erich von Siebenthal a déposé le postulat « Prise en compte du travail qu'impliquent l'exploitation de la forêt et l'estivage dans les valeurs servant au calcul de l'UMOS » le 15 mars 2012. Il demandait au Conseil fédéral d'examiner comment la charge de travail impliquée par l'exploitation des forêts ainsi que par l'estivage pouvait être prise en compte dans le système UMOS.

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner comment on pourrait prendre en compte dans la politique agricole 2014-2017, pour calculer le droit aux paiements directs, définir l'entreprise agricole selon le droit foncier rural et calculer le droit à des aides financières pour des améliorations structurelles, le travail (facteurs servant au calcul de l'unité de main-d'œuvre standard, UMOS) qu'impliquent l'exploitation de la forêt et l'estivage.

**Avis et proposition**

Le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat. Le Conseil national l'a adopté le 19 mars 2014.

**1.1.3 Postulat 12.3242 « Evaluation précise de la charge de travail minimale donnant droit à des paiements directs dans l'agriculture », déposé par Prisca Birrer-Heimo, conseillère nationale**

La conseillère nationale Prisca Birrer-Heimo a déposé le postulat « Evaluation précise de la charge de travail minimale donnant droit à des paiements directs dans l'agriculture » le 15 mars 2012. Il demandait au Conseil fédéral d'expliquer comment la quantité de travail réelle d'une exploitation agricole pouvait être prise en compte de manière appropriée lors de l'évaluation de la charge de travail minimale donnant droit aux paiements directs.

Le Conseil fédéral est chargé d'expliquer comment tenir compte de manière appropriée de la quantité de travail réelle d'une exploitation agricole lors de l'évaluation de la charge de travail minimale donnant droit à des paiements directs. Il doit en particulier indiquer comment sont pris en compte, outre le temps consacré à la production, le temps de travail de base de l'exploitation, le temps consacré à la transformation et à la commercialisation des produits, sans oublier les difficultés d'exploitation.

**Avis et mandat**

Le Conseil fédéral a proposé de rejeter le postulat. Le Conseil national l'a adopté le 19 mars 2014.

## 1.2 Contexte politique

Les dernières modifications importantes ont été apportées au système de l'unité de main-d'œuvre standard (UMOS) dans le cadre de la politique agricole 2011 (PA 2011). La limite pour la définition de l'entreprise agricole fixée à l'art. 7 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) avait alors été portée de 0,75 à 1 UMOS dans le but, d'une part, d'encourager l'évolution structurelle et, d'autre part, d'améliorer l'équité entre les héritiers. En effet, l'augmentation de la charge de travail minimale nécessaire rendait plus difficile la transmission à la valeur de rendement des exploitations agricoles dont la viabilité n'était pas assurée à long terme. Lors des discussions qui ont eu lieu à l'époque à ce sujet, des voix s'étaient déjà élevées pour demander que les activités proches de l'agriculture soient prises en compte dans le calcul de l'UMOS, mais il n'a pas été donné suite à cette requête pour différentes raisons (notamment par manque de vision sur la faisabilité et les possibilités de mise en œuvre). Lors de l'audition sur le train d'ordonnances relatif à la politique agricole 2014 (PA 14-17), le Département de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) a proposé d'adapter au progrès technique, pour la première fois depuis 10 ans, les facteurs UMOS de certaines branches d'exploitation. Cette adaptation à l'évolution effective de la charge de travail dans l'agriculture suisse était justifiée par le fait que le recours à des techniques facilitant le travail a permis de réduire de 16 % en dix ans la charge moyenne de travail. L'application des facteurs UMOS proposés par le DEFR aurait eu pour conséquence que sur l'ensemble de la Suisse 1400 exploitations seraient passées en dessous du seuil de 0,25 UMOS fixé pour l'obtention de paiements directs.

L'utilisation du système UMOS comme critère limitatif pour le droit aux paiements directs ainsi que pour l'obtention d'autres aides financières telles que les contributions aux améliorations structurelles ou les crédits d'investissement, de même que le fait de l'appliquer comme instrument de démarcation dans le droit foncier et la politique d'aménagement du territoire a soulevé des critiques virulentes émanant de divers milieux, comme en témoignent les interventions parlementaires qui ont suivi (cf. tableau 1 et annexe). Celles-ci demandaient notamment, outre la revendication principale de renoncer à l'adaptation au progrès technique, de mieux valoriser le travail des femmes dans les facteurs UMOS et dans ce contexte, de tenir compte des activités proches de l'agriculture.

En mai 2013, le Conseiller fédéral Johann N. Schneider-Amman a décidé de retirer des dispositions d'exécution de la PA 14-17 celles qui concernaient la question controversée des unités de main-

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

d'œuvre standard, et d'attendre la présentation du présent rapport avant de décider si les facteurs UMOS devaient être adaptés et, le cas échéant, comment.

Tableau 1 : Interventions parlementaires en lien avec le système UMOS, en suspens le 16 avril 2014

N°	Nom	Titre	Avis du Conseil fédéral	Proposition CF	Décision du Parlement
11.4157 Po	CN von Siebenthal Erich	Tenir compte de conditions plus difficiles pour certaines exploitations agricoles	A examiner dans le cadre des dispositions d'exécution.	Accepter	Accepté le 16.03.2012
12.3290 Po	CN Graf Maya	Prise en considération du travail des agricultrices lors du calcul des UMOS	Les tâches de gestion et les tâches spéciales sont prises en compte dans les facteurs UMOS ; ceux-ci doivent refléter les activités agricole de base (production et conditions naturelles difficiles).	Rejeter	En suspens
12.3592 Mo	CN von Siebenthal Erich	Abaissier la quantité de main-d'œuvre nécessaire pour bénéficier des améliorations structurales	Le progrès technique est prouvé. Les seuils différenciés en fonction des branches d'exploitation et des zones ont fait leurs preuves. Fixation après l'audition sur le train d'ordonnances 2014-17.	Rejeter	En suspens
12.318 lv. ct. BE	Canton de Berne	Calcul de l'unité de main-d'œuvre standard dans l'agriculture. Modification		Rejeter	En suspens

### 1.3 Historique du système UMOS

Le système UMOS est dans de nombreux domaines de la politique agricole un des critères d'entrée en matière qui détermine si une exploitation a le droit de bénéficier d'une mesure d'encouragement étatique ou non. Il s'applique aussi bien aux instruments d'aide financière (paiements directs ou aides à l'amélioration des structures) qu'à des mesures non monétaires (droit foncier rural, aménagement du territoire). L'application de la valeur UMOS comme critère d'entrée en matière a pour effet d'exclure certaines exploitations des aides étatiques ou de certains instruments d'encouragement. Cet état de fait influence non seulement la manière dont les agriculteurs gèrent leurs exploitations, mais également la structure de l'ensemble du secteur agricole.

La notion de *temps de travail investi* utilisée comme mesure de la taille d'une exploitation agricole a été introduite en 1991 dans la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR). Elle a remplacé celle de *viabilité à long terme* qui définissait une entreprise agricole et qui était controversée en raison des difficultés d'interprétation auxquelles elle donnait lieu. Suite à la révision de la LDFR, une exploitation était considérée comme une entreprise agricole dès lors qu'elle donnait du travail à « une demi-unité

**Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS**

de main-d'œuvre familiale ». Par la suite, lors de la révision totale de la loi fédérale sur l'agriculture au 1<sup>er</sup> janvier 1999, la notion d'UMOS a été introduite dans la politique agricole. Des seuils UMOS ont été définis en premier lieu comme limites supérieures et inférieures pour l'obtention de paiements directs. La limite inférieure avait pour but d'exclure des paiements directs les exploitations gérées à titre de loisirs, tandis que la limite supérieure devait empêcher que des exploitations gérées de manière très extensive et peu productive obtiennent les paiements directs très élevés. Parallèlement, l'UMOS a été utilisée pour définir les critères d'accès aux mesures individuelles d'améliorations structurelles (aides aux investissements). Dans la foulée de la Politique agricole 2007 (PA 2007), le système UMOS a été repris dans la LDFR, qui définissait dès lors l'entreprise agricole comme une exploitation nécessitant le travail d'au moins 0,75 UMOS. Dans le même temps, les facteurs UMOS ont pour la première – et à ce jour la seule – fois été révisés pour les adapter au progrès technique ; ces nouveaux facteurs sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Le 1<sup>er</sup> janvier 2008, dans le cadre de la Politique agricole 2011 (PA 2011), la limite pour la définition d'une entreprise agricole a été portée à 1,0 UMOS et de la sorte harmonisée avec les dispositions de la loi sur l'aménagement du territoire. Depuis lors, en vertu de l'art. 24b LAT, seuls les exploitants d'une entreprise agricole au sens de la LDFR sont, par exemple, autorisés à effectuer hors de la zone à bâtir des travaux de transformation en vue de l'exercice d'une activité accessoire non agricole. Depuis, le système n'a plus été fondamentalement modifié ; quelques compléments ont été apportés aux suppléments en vigueur dans le domaine de la LDFR et dans celui des mesures d'améliorations structurelles (nouveaux suppléments pour la vente, la transformation et le stockage de produits issus de l'exploitation, p. ex.).

Quinze ans après l'instauration du système UMOS, on peut se demander si celui-ci reste adéquat compte tenu d'un contexte en constante évolution, et s'il reste le bon moyen pour atteindre les objectifs visés. Les changements observés ces quinze dernières années concernent d'une part les exploitations agricoles : celles-ci sont devenues plus grandes et plus rationnelles, et elles s'engagent davantage dans la prestation de services proches de l'agriculture afin d'utiliser le mieux possible leurs ressources en main-d'œuvre. D'autre part, les attentes de la société par rapport à l'agriculture ont évolué. L'évaluation du système UMOS ou des alternatives possibles doit tenir compte de ces deux aspects, afin qu'à l'avenir également la politique agricole reste crédible et jouisse d'un bon degré d'acceptation.

### 1.3.1 Attentes de la société par rapport à l'agriculture

L'image que la société se fait de l'agriculture est diverse et soumise à un constant changement. C'est elle pourtant qui détermine quelles structures agricoles sont souhaitées par la société et lesquelles doivent par conséquent être encouragées par la Confédération. Pour identifier les attentes de la société par rapport à l'agriculture – et par conséquent par rapport à la politique agricole – l'Office fédéral de l'agriculture a organisé en été 2013 un atelier réunissant les représentants des milieux partenaires (Weber 2013). Il en a résulté 26 thèses répondant à la question de savoir quelles exploitations devaient être promues par la politique agricole.

Les milieux partenaires étaient d'accord sur le fait que les activités exercées par les agriculteurs peuvent être classées dans trois domaines : 1° les activités agricoles de base, 2° les activités proches de l'agriculture et 3° les activités non agricoles. Selon la définition de l'art. 3, al. 1, let. a à c, LAgr, les activités agricoles de base sont la production de denrées alimentaires, ainsi que leur traitement et leur vente (dans la mesure où les matières premières sont produites dans la propre exploitation), de même que l'exploitation de surfaces proches de leur état naturel. Les activités proches de l'agriculture sont des prestations de service fournies par l'agriculture en ayant recours aux facteurs de production agricoles, mais dont ne résultent pas des produits agricoles. Les participants à l'atelier étaient en majorité d'accord avec la liste qui décrit ces activités à l'art. 12b OTerm.

Les représentants des milieux partenaires n'ont pas mis en question le fait que pour bénéficier des mesures d'encouragement de la politique agricole, une exploitation doit comprendre une certaine part d'activités agricoles de base. Ils n'ont en revanche pas pu se mettre d'accord sur la proportion que cette part devait atteindre. De même, ils sont restés en désaccord sur la question de savoir si l'Etat devait encourager ces activités proches de l'agriculture – et le cas échéant à quelle hauteur – ou s'il devait seulement les tolérer.

Le principe selon lequel les mesures de la politique agricole devaient être conçues de manière à permettre des formes d'agriculture variées – quant aux types d'exploitation, aux combinaisons d'exploitation et aux combinaisons de sources de revenus – a quant à lui fait l'unanimité. Une exploitation paysanne – telle qu'exigée à l'art. 104 Cst. – doit être détenue en propre ou en fermage par la famille paysanne. En outre, pour bénéficier des instruments de la politique agricole, la famille doit effectuer elle-même une part significative du travail généré par l'exploitation, ou tout au moins en assumer le risque entrepreneurial.

### 1.3.2 Evolution des exploitations agricoles

Depuis l'introduction du système UMOS, à la fin des années 1990, l'agriculture a constamment évolué. Les exploitations se sont agrandies et utilisent les nouveaux moyens techniques disponibles. On constate ainsi qu'en moyenne suisse, le travail nécessaire pour l'exploitation d'une unité de surface de terrain ou pour la garde d'animaux a considérablement diminué. Etant donné que le système UMOS se fonde sur le besoin en main-d'œuvre des exploitations, on peut comprendre que les facteurs qui le sous-tendent doivent être adaptés à la nouvelle situation. Or, la dernière adaptation a été effectuée en 2004. Restés inchangés depuis, les facteurs de calcul surestiment d'environ 16 % l'actuel besoin moyen de main-d'œuvre. La figure 1 montre que l'écart entre la main-d'œuvre effectivement occupée dans l'agriculture suisse et la somme des UMOS n'a cessé de grandir depuis 2004 (il faut toutefois noter que dans ce graphique la courbe des UMOS ne tient compte que des exploitations ayant droit aux paiements directs, alors que celle des unités de travail annuel comprend l'ensemble des exploitations agricoles et des exploitations maraîchères productives).

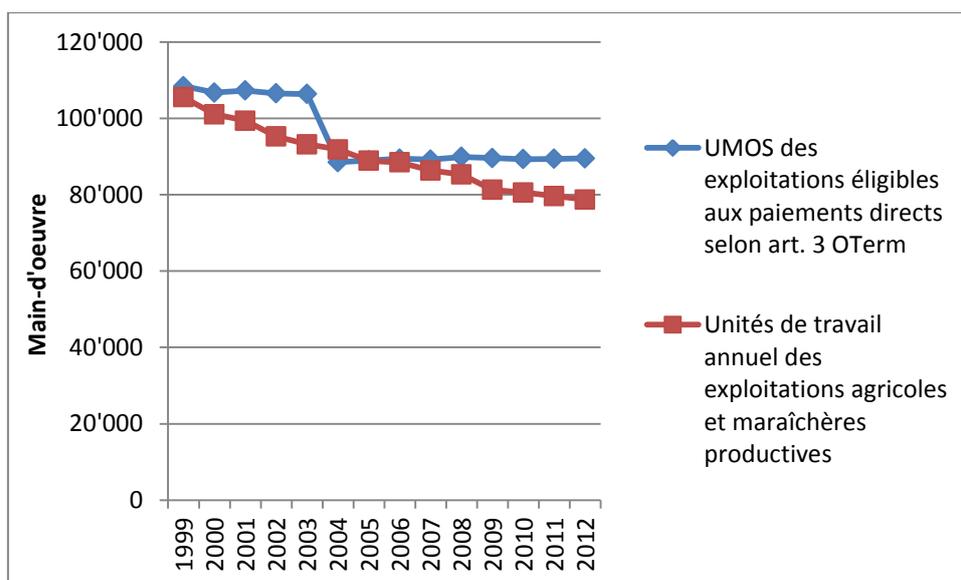


Figure 1 : Evolution des unités de travail annuel de toutes les exploitations agricoles (y c. les exploitations maraîchères, notamment) et des UMOS des exploitations ayant droit aux paiements directs

Le progrès technique n'a toutefois pas nécessairement conduit à une diminution de la charge de travail par exploitation, car il s'accompagne de changements structurels qui se traduisent par un accroissement de la taille moyenne des exploitations. La conjugaison de ces deux facteurs laisse à penser

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

que la charge de travail par exploitation n'a pas sensiblement diminué. Rappelons à cet égard que les exploitants mentionnent la charge de travail comme l'aspect le plus négatif de leur métier (BLW 2013). D'un autre côté, les agriculteurs cherchent toujours plus à diversifier leurs revenus et s'engagent pour ce faire dans le domaine des activités proches de l'agriculture. L'accroissement du poste « para-agriculture » dans le Dépouillement centralisé des données comptables d'Agroscope est à cet égard un bon indicateur. Entre 2008 et 2012, il a augmenté de pas moins de 19 %.

Le présent rapport constitue la réponse du Conseil fédéral aux postulats de la conseillère nationale Prisca Birrer-Heimo et des conseillers nationaux Erich von Siebenthal et Leo Müller. La première partie présente les différents champs d'application du système UMOS et les objectifs poursuivis. Elle est suivie d'une évaluation des avantages et inconvénients du système, ainsi que d'une présentation des solutions alternatives possibles. Les réponses aux postulats et la conclusion données à la fin du rapport se fondent sur les résultats de ces analyses.

## 2 Domaines d'application du système UMOS

Dans divers domaines du droit, surtout dans ceux qui ont un rapport direct avec l'agriculture, le système UMOS est utilisé pour mesurer la taille d'une exploitation agricole (cf. figure 1). Cependant, il trouve aussi une application indirecte dans d'autres domaines juridiques (législation relative à l'aménagement du territoire, droit fiscal, etc.) qui se réfèrent à la notion d'entreprise agricole. En effet, celle-ci dépend directement de l'UMOS. Le présent chapitre donne un aperçu des différents domaines d'application du système UMOS. Nous présentons d'abord pour chacun d'eux le système actuel et les objectifs visés par la mesure de la taille des exploitations, pour expliquer ensuite les caractéristiques qu'une unité de mesure devrait idéalement présenter pour permettre la réalisation de ces objectifs. Pour une analyse plus détaillée, nous renvoyons au rapport de Huber et al. (2014).

### 2.1 Calcul de l'UMOS

Le calcul des facteurs UMOS repose sur les données concernant le temps de travail relevées par le groupe de recherche *Bâtiments, animaux et travail* d'Agroscope (Luder, 2003). Ces données tiennent compte du temps de travail nécessaire aux différentes activités agricoles en fonction du degré de mécanisation. Les travaux des champs et les travaux d'étable, de même que les tâches liées à la gestion de l'exploitation, sont pris en considération (figure 2). Le calcul du temps de travail nécessaire à la

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

gestion de l'exploitation et aux tâches spéciales se base sur la thèse de Moriz (2007). Les travaux pris en considération comprennent notamment l'ensemble des tâches administratives que l'agriculteur doit effectuer (cf. l'encadré, qui présente à titre d'exemple la récapitulation détaillée des travaux pris en compte dans l'élevage du bétail laitier).

### Gestion de l'exploitation et tâches spéciales dans l'élevage du bétail laitier

La gestion de l'exploitation dans l'élevage du bétail laitier comprend les tâches suivantes :

- planification et organisation (planification et bilan des aliments, calcul des rations, échantillonnage de fourrages, planification de la mise en pâture, planification de l'élevage et du cheptel, planification des investissements, planification des quotas laitiers, planification des vacances, organisation du travail des tiers, instructions pour le travail, réunions de travail) ;
- contrôles (observation des animaux, contrôle sanitaire, contrôle vétérinaire du cheptel, contrôle du lait et de la performance, contrôle de la consommation, contrôles des chaleurs et de la fécondité, contrôle des stocks d'aliments, contrôle de l'exploitation par des tiers, contrôle des résultats d'évaluation, contrôle du travail) ;
- enregistrements (registre de l'effectif, journal d'étable, saisie des données concernant l'élevage du bétail laitier, traitement des données concernant l'élevage du bétail laitier, notification des déplacements d'animaux à la BDTA, documentation concernant les médicaments, enregistrements relatifs à la gestion de la qualité, tenue des fichiers de réparation et de maintenance) ;
- demandes de contributions (obtenir le matériel d'information, se procurer le formulaire, constituer la documentation, remplir le formulaire, entretenir le contact avec les autorités, demander des renseignements supplémentaires, examiner les décisions) ;
- achats (aliments concentrés, aliments minéraux, fourrage de base, paille, animaux d'élevage, jeunes animaux, semences et médicaments, produits de nettoyage et de désinfection, consommables, appareils de soins aux animaux, machines agricoles, assurances) ;
- ventes (vaches âgées et bétail de boucherie, veaux et bétail de rente, négociations de vente du lait, contrats de livraison) ;
- mouvements de fonds et finances (négociation de crédits, établissement de bulletins de livraison, établissement de factures et de sommations, contrôle des rentrées d'argent, traitement des factures, décompte des salaires) ;
- comptabilité (saisie des pièces comptables, écritures courantes, inventaires) ;
- information et formation (foires, expositions, journées d'information, réunions, lecture de revues spécialisées, lecture d'ouvrages spécialisés, recherche d'informations dans l'Internet, entretiens d'information avec des représentants d'entreprise, entretiens d'information avec des collègues, initiation aux machines et appareils, lecture de modes d'emploi) ;
- conseil (conseil étatique, conseil privé, conseil individuel, conseil en groupe, services et cercles de vulgarisation, conseil par des représentants d'entreprise).

Les **travaux spéciaux** dans l'élevage du bétail laitier comprennent les tâches suivantes :

- réparations ;
- entretien et maintenance ;
- nettoyage ;
- transport ;
- manutention ;
- soins aux animaux malades ;
- soins des onglons ;
- assistance au vêlage ;
- écornage ;
- insémination.

### Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

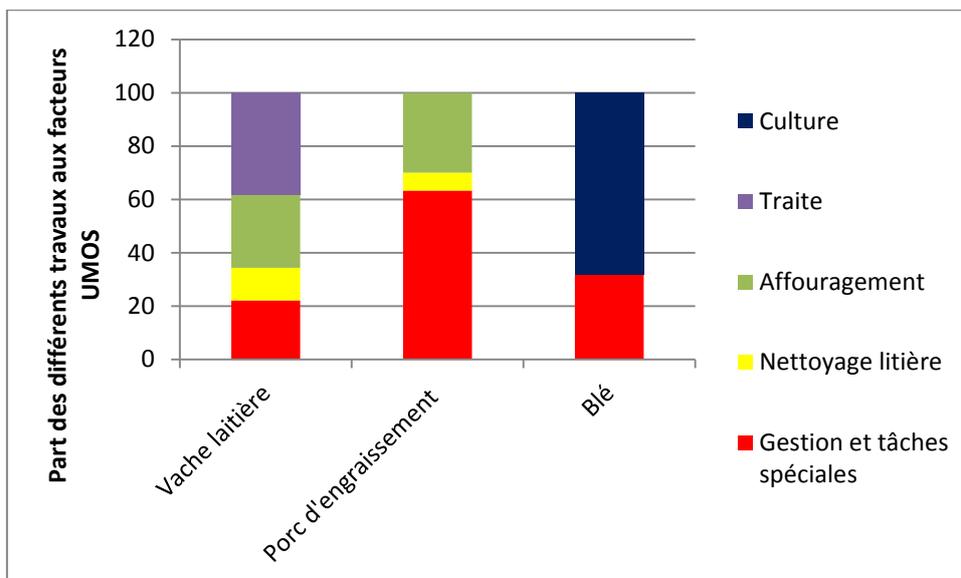


Figure 2 : Exemples illustrant la composition des facteurs UMOS en 2010 (d'après Schick 2012)

Ces données détaillées concernant les processus de travail et de production se concentrent sur sept facteurs UMOS plus trois suppléments. Les suppléments permettent de prendre en considération le surcroît de travail nécessaire dans l'exploitation des terrains en forte pente et dans l'agriculture biologique. Les facteurs fixés à l'art. 3 OTerm constituent la base du système UMOS (tableau 2).

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

Tableau 2 : Facteurs UMOS selon l'art. 3 de l'ordonnance sur la terminologie agricole (OTerm)

<b>Surface agricole utile (SAU)</b>	
surfaces agricoles utiles sans les cultures spéciales	0,028 UMOS par ha
cultures spéciales sans les surfaces viticoles en forte pente et en terrasses	0,30 UMOS par ha
surfaces viticoles en forte pente et en terrasses	1,00 UMOS par ha
<b>Animaux de rente</b>	
vaches laitières, brebis laitières et chèvres laitières	0,043 UMOS par UGB
porcs à l'engrais, porcs de renouvellement de plus de 25 kg et porcelets sevrés	0,007 UMOS par UGB
porcs d'élevage	0,04 UMOS par UGB
autres animaux de rente	0,03 UMOS par UGB
<b>Suppléments</b>	
pour les terrains en pente (18 à 35 %) situés dans la région de montagne ou dans la zone des collines	0,015 UMOS par ha
pour les terrains en forte pente (plus de 35 %) situés dans la région de montagne ou dans la zone des collines	0,03 UMOS par ha
pour la culture biologique	facteurs SAU plus 20 %
pour les arbres fruitiers haute-tige	0,001 UMOS par arbre

Ces chiffres-clés se réfèrent à l'exploitation, aux effectifs, à la taille des parcelles et au degré de mécanisation usuels dans le pays. Les facteurs ne sont pas tributaires de la dotation factorielle effective de l'exploitation à évaluer : les mêmes facteurs sont utilisés pour toute exploitation indépendamment de l'efficacité réelle du travail. Cependant, l'UMOS n'a pas pour objectif de refléter la situation réelle en matière d'organisation du travail (cf. sous-chapitres suivants), mais représentent une unité standardisée de mesure de la taille des exploitations, qui se base sur le travail. Le travail est utilisé dans le calcul de la taille de l'exploitation pour pondérer les différentes activités et pour les rendre comparables ou additionnables. Malgré tout, l'UMOS permet de représenter le temps de travail assez exactement en moyenne suisse, comme le montre la figure 1. Comme on peut s'y attendre, l'utilisation d'une unité de mesure standardisée à un niveau moyen fait que le temps de travail effectif est plutôt sous-estimé dans les petites exploitations, alors qu'il est plutôt surestimé dans les grandes exploitations (Huber et al. 2014).

Comme les facteurs UMOS ne représentent pas exactement le travail effectif des exploitations, l'OTerm, le droit foncier et le droit sur le bail à ferme ainsi que les dispositions relatives aux améliora-

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

tions structurelles prévoient des suppléments lorsque le volume de travail est très différent de la norme (activités telles qu'exploitation de terrains en forte pente ou culture de pommes de terre). L'OTerm prévoit des suppléments notamment pour des activités prises en compte dans les paiements directs (p. ex. exploitation de parcelles en forte pente). Il en va de même pour les modes de production écologiques qui exigent plus de travail, mais donnent aussi lieu à plus de paiements directs (p. ex. agriculture biologique). En outre, l'ODFR et l'OIMAS prévoient actuellement 15 suppléments pour des activités qui ont des répercussions sur la rentabilité des exploitations, mais qui ne sont pas prises en compte par les paiements directs (tableau 3). Ils permettent notamment de prendre en considération l'exploitation de la forêt en propriété de l'entreprise ou l'estivage. Ces suppléments ne sont pas pris en compte dans le domaine des paiements directs, car ils n'ont pas d'influence sur leur montant.

Tableau 3 : Suppléments selon l'art. 2a ODFR applicables dans les domaines du droit foncier rural et des améliorations structurelles

Activité	Facteur
Vaches laitières dans une exploitation d'estivage	0,015 UMOS/pâquier normal
Autres animaux de rente dans une exploitation d'estivage	0,01 UMOS/pâquier normal
Pommes de terre	0,045 UMOS/ha
Petits fruits et baies, plantes médicinales et aromatiques	0,30 UMOS/ha
Viticulture avec vinification	0,30 UMOS/ha
Serres reposant sur des fondations permanentes	0,90 UMOS/ha
Tunnels ou châssis	0,045 UMOS/ha
Production de champignons dans des tunnels ou des bâtiments	0,06 UMOS/a
Production de champignons de Paris dans des bâtiments	0,25 UMOS/a
Production chicorée Witloof dans des bâtiments	0,25 UMOS/a
Production de pousses de légumes et de salade dans des bâtiments	1,00 UMOS/a
Horticulture productrice : serres reposant sur des fondations en dur et tunnels pour plantes en récipients (pots)	2,40 UMOS/ha
Cultures d'arbres de Noël	0,045 UMOS/ha
Forêt faisant partie de l'exploitation	0,012 UMOS/ha
Transformation, stockage et vente de produits issus de l'exploitation	selon le travail effectif

## 2.2 Paiements directs

### 2.2.1 Système actuel

Le législateur prévoit que la Confédération rétribue, au moyen de paiements directs, les prestations d'intérêt public fournies par les exploitations paysannes cultivant le sol. Pour qu'une exploitation ait droit aux paiements directs, elle doit exiger le travail d'au moins 0,25 UMOS (art. 5 OPD). Cette limite est calculée avec les facteurs de conversion selon l'art. 3 OTerm (tableau 2). Afin que le système soit aussi simple que possible, aucun autre supplément n'est prévu dans le domaine des paiements directs.

Hormis le besoin minimal en travail, l'ordonnance sur les paiements directs prévoit une valeur maximale de 70 000 francs pour la somme des paiements directs octroyée par UMOS (art. 8, al. 1, OPD)<sup>1</sup>. Cette limite supérieure concerne un assez petit nombre d'exploitations, qui le plus souvent n'ont pas de bétail. En outre, l'UMOS joue un rôle important en ce qui concerne les contributions de transition : lorsqu'une exploitation réduit de 50 % ou plus sa valeur UMOS, la contribution de transition est réduite dans la même proportion (art. 93 OPD). Enfin, l'UMOS détermine la limite de fortune pour les contributions de transition, puisque la fortune déterminante est diminuée de 270 000 francs par UMOS (art. 95, al. 1, OPD).

### 2.2.2 Objectifs visés par la mesure de la taille de l'exploitation

La limite inférieure est avant tout de nature administrative. Elle a pour but d'assurer que le travail administratif et les coûts liés au versement de petits montants et aux contrôles correspondants ne soient pas disproportionnés par rapport aux paiements directs versés. C'est également la raison pour laquelle les suppléments présentés dans le tableau 3 ne s'appliquent pas en la matière. Les activités qui sont prises en compte par ces suppléments ne donnent pas lieu à des paiements directs supplémentaires. Si ces suppléments étaient pris en considération, même de très petites exploitations pourraient recevoir des paiements directs, ce qui rendrait disproportionné le rapport entre les coûts de transaction et les montants versés. Le seuil UMOS prévu dans le domaine des paiements directs devra continuer à garantir dans le futur que les exploitations gérées à titre de loisirs ne reçoivent pas de paiements directs, comme l'exige la Constitution fédérale.

---

<sup>1</sup> La contribution pour la mise en réseau, la contribution à la qualité du paysage, les contributions à l'utilisation efficiente des ressources et la contribution de transition sont versées indépendamment du plafonnement (art. 8, al. 2, OPD).

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

Le plafonnement des paiements directs a deux objectifs : d'une part, il vise à éviter que les exploitations maximisent la somme des paiements directs par une utilisation plus extensive et, donc, exigeant tendanciellement moins de travail ; d'autre part, la limite supérieure a une dimension sociale. Il s'agit en effet d'éviter que des exploitations agricoles reçoivent par unité de main-d'œuvre des paiements directs dont le montant ne serait plus accepté par la société.

### **2.2.3 Exigences posées au système de mesure de la taille de l'exploitation**

La limite inférieure qu'une exploitation doit respecter pour obtenir des paiements directs doit être calculée à nouveau chaque année. Le système doit donc idéalement être le plus simple et le plus objectif possible, afin que le calcul puisse être effectué sur la base des données structurelles disponibles. En outre, il doit dépendre le moins possible de la décision relative à la production prise par l'agriculteur pour une année donnée : si le droit aux paiements directs était influencé par les décisions en matière de production, cela compliquerait la tâche de l'agriculteur en ajoutant un élément à prendre en considération lors de la planification. De plus, la planification de l'exploitation doit parfois être modifiée dans le courant de l'année en raison des circonstances extérieures. Une influence des circonstances extérieures sur le droit aux paiements directs conduirait à une grande insécurité pour les agriculteurs concernés.

Une unité de mesure pouvant être adaptée de façon dynamique au fil du temps n'est pas nécessaire dans ce domaine, car le rapport entre paiements directs et travail administratif ne change en principe pas avec l'évolution des structures.

En ce qui concerne la limite supérieure des paiements directs, le système doit également être objectif et simple, car cette valeur doit aussi être calculée chaque année. En outre, la mesure de la taille de l'exploitation doit dans ce domaine refléter autant que faire se peut le travail réellement fourni, afin que la limitation des paiements directs par unité de main-d'œuvre puisse être aussi effective que possible. Cet objectif ne concernant qu'un petit nombre d'exploitations, il ne sera pas traité en détail dans la suite du rapport.

## **2.3 Mesures d'améliorations structurelles**

### **2.3.1 Système actuel**

Dans le cadre des mesures d'améliorations structurelles, la Confédération accorde des contributions à fonds perdu et des crédits d'investissements. Les contributions sont accordées pour des bâtiments

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

d'exploitation dans la région des collines et de montagne, pour des bâtiments alpestres, pour des bâtiments communautaires dans la région de montagne, de même que pour des améliorations foncières, des projets en faveur du développement régional et des initiatives collectives visant à baisser les coûts (art. 93 et 94 LAgr). Les crédits d'investissements sont accordés à titre d'aide initiale, pour la construction, la transformation ou la rénovation de maisons d'habitation et de bâtiments d'exploitation, pour des mesures destinées à une diversification des activités dans le secteur agricole et les branches connexes et pour les mesures destinées à améliorer la production et l'adaptation au marché des cultures spéciales, ainsi que pour le renouvellement des plantes pérennes (art. 106 LAgr). Le législateur a soumis l'octroi de contributions et de crédits d'investissements au titre des améliorations structurelles à la condition que l'exploitation soit viable à long terme et qu'elle exige donc au moins une UMOS (art. 89 LAgr). A cet égard, le calcul des UMOS se réfère au mode d'exploitation futur, selon une optique à long terme. Seule l'activité agricole proprement dite est explicitement prise en considération pour le calcul de la charge minimale de travail agricole. Si la limite UMOS est atteinte, le projet déposé fait l'objet d'un examen approfondi spécifique à l'exploitation. La valeur limite UMOS a donc avant tout une fonction administrative : en effet, les demandes déposées par les exploitations qui ne respectent pas les limites requises ne doivent pas être examinées.

Au niveau réglementaire, différentes conditions minimales en matière d'UMOS sont prévues pour les différents domaines d'application (art. 3 OAS, tableau 4) :

Tableau 4 : Limites dans le domaine des améliorations structurelles

Champ d'application	Nombre minimal d'UMOS
Aides à l'investissement dans des conditions normales	1,25
Nouveaux bâtiments destinés aux vaches laitières, truies ou poules pondeuses et serres dans la région de plaine	1,75
Nouveaux bâtiments destinés aux vaches laitières, truies ou poules pondeuses et serres en ZC et ZM I	1,5
Diversification (entreprise selon la LDFR)	1 (év. 0,6)
Aide initiale	1,25
Toutes les mesures dans les régions menacées	0,6

### 2.3.2 Objectifs visés par la mesure de la taille de l'exploitation

Les mesures d'améliorations structurelles visent à promouvoir des projets à long terme et des structures compétitives. Représentant une unité de mesure de la taille des exploitations, l'UMOS est un

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

seuil administratif d'entrée en matière permettant d'apprécier si l'exploitation a le potentiel d'être exploitée à long terme. On considère à cet égard que c'est le cas lorsque les activités agricoles de base permettent d'obtenir un revenu substantiel. La mesure de la taille des exploitations vise à identifier les exploitations qui ne remplissent pas cette exigence. Celles-ci n'auront pas la possibilité de présenter une demande d'examen détaillé en vue de mesures individuelles.

Dans ce domaine, on applique les suppléments selon le tableau 3. En effet, les activités concernées génèrent un chiffre d'affaires supplémentaire, ce qui peut offrir à l'exploitation un meilleur potentiel économique. Les suppléments permettent de tenir compte, d'une part, des activités qui relèvent de l'entreprise agricole, mais qui ne donnent pas lieu à des paiements directs et qui de ce fait ne sont pas prises en considération à l'art. 3 OTerm et, d'autre part, des activités qui génèrent une prestation brute nettement plus élevée et contribuent donc davantage au potentiel économique de l'exploitation que la moyenne des activités d'une catégorie.

### **2.3.3 Exigences posées au système de mesure de la taille des exploitations dans le domaine des améliorations structurelles**

Dans le domaine des améliorations structurelles, la mesure de la taille des exploitations doit principalement permettre d'apprécier le potentiel d'une exploitation en ce qui concerne la production d'un revenu suffisant pour assurer l'exploitation long terme. Conformément à une revendication exprimée lors des ateliers réunissant les milieux partenaires, selon laquelle la diversité des exploitations ne doit pas être restreinte (Weber 2013), il convient d'évaluer l'exploitation de façon globale, compte tenu de toutes les activités qui en font partie (notamment les activités proches de l'agriculture).

Après examen du potentiel à l'aide d'un système de mesure de la taille des exploitations, on continuera à l'avenir à effectuer une appréciation individuelle mettant l'accent sur le potentiel économique de l'exploitation. C'est pourquoi le système de mesure de la taille des exploitations doit être aussi simple que possible et se baser sur des données disponibles.

## **2.4 Mesures d'accompagnement social**

Le législateur prévoit deux mesures d'accompagnement social : premièrement, les cantons peuvent accorder des aides aux exploitations paysannes (art. 78 LAgr) et, deuxièmement, la Confédération peut allouer des aides à la reconversion professionnelle (art. 86a LAgr). L'instrument de l'aide aux exploitations permet de remédier à des difficultés financières passagères non imputables aux requérants, de convertir des dettes portant intérêts (reconversion des dettes) ou de faciliter l'abandon anti-

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

cipé de l'exploitation agricole (art. 1 OMAS). En principe, elle doit bénéficier en premier lieu à des exploitations viables à long terme (art. 80 LAgr). Afin de garantir une part suffisante d'activités agricoles, le versement des prêts au titre de l'aide aux exploitations est subordonné à une charge de travail appropriée. Un besoin en travail minimal de 1,25 UMOS est exigé pour les conversions de dettes (art. 2 OMAS), alors qu'une UMOS est suffisante pour les prêts destinés à remédier à des difficultés financières passagères non imputables aux requérants. Les prêts visant à faciliter la cessation d'exploitation ne nécessitent pas de besoin en travail minimal (commentaire et instructions relatifs à l'OMAS, p. 2).

Les contributions à la reconversion professionnelle ne sont octroyées que si la gestion de l'exploitation a exigé au moins 0,75 UMOS en moyenne des trois dernières années (art. 20 OMAS). La valeur limite est réduite dans les régions menacées.

### **2.4.1 Objectifs visés par la mesure de la taille de l'exploitation**

Les mesures d'accompagnement social ont pour objectif de soutenir les exploitations qui, une fois réglés les problèmes survenus sans la faute de l'exploitant, seront viables à long terme. Comme dans le domaine des améliorations structurelles, la mesure de la taille d'une exploitation sert en l'occurrence à évaluer si celle-ci a le potentiel de générer un revenu substantiel à long terme. La mesure de la taille vise à empêcher que les exploitations qui ne remplissent pas cette exigence déposent une demande. Comme dans le domaine des améliorations structurelles, elle sert donc à effectuer une présélection. Vu que les exigences fixées dans l'OMAS en matière d'UMOS sont pratiquement les mêmes que celles liées aux mesures d'améliorations structurelles, nous ne les traitons pas en détail dans le présent rapport.

## **2.5 Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR)**

La reconnaissance d'une entreprise agricole selon la LDFR a des incidences dans d'autres domaines juridiques, tels que le régime matrimonial, le droit fiscal, le bail à ferme agricole ou la législation relative à l'aménagement du territoire (cf. figure 3). Ces domaines ne font pas l'objet de chapitres spécifiques dans le présent rapport, mais sont traités par analogie dans les commentaires ci-dessous portant sur la LDFR.

### **2.5.1 Système actuel dans le domaine du droit foncier rural**

La LDFR a pour but d'encourager la propriété foncière rurale et en particulier de maintenir des entreprises familiales cultivant le sol, ainsi que de renforcer la position de l'exploitant à titre personnel et de

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

lutter contre les prix surfaits des terrains agricoles (art. 1 LDFR). La LDFR définit l'entreprise agricole de manière générale et stipule en particulier que celle-ci exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une UMOS (art. 7 LDFR). Les cantons peuvent fixer la taille minimale de l'entreprise à un niveau plus bas, mais elle ne doit pas être inférieure à 0,6 UMOS (art. 5 LDFR). Par entreprise agricole, on entend une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une UMOS (art. 7 LDFR).

Dans le partage successoral, tout héritier qui entend exploiter l'entreprise lui-même et en paraît capable peut demander l'attribution de l'entreprise non partagée à la valeur de rendement (art. 10 et 11, al. 1, LDFR). L'entreprise agricole fait l'objet d'une interdiction de partage matériel (art. 58, al. 1, LDFR). Le fermier a un droit de préemption en cas d'aliénation d'un immeuble agricole lorsqu'il est déjà propriétaire d'une entreprise agricole (art. 47, al. 2, LDFR). Enfin, un héritier peut demander l'attribution d'un immeuble agricole au double de la valeur de rendement lorsqu'il est propriétaire d'une entreprise agricole et que l'immeuble est situé à proximité de cette entreprise (art. 21, al. 1, LDFR). En cas d'aliénation d'une entreprise ou d'un immeuble, les parents de l'aliénateur ont un droit de préemption à certaines conditions (art. 42 LDFR).

### 2.5.2 Domaines d'influence du droit foncier rural

Par son utilisation pour la définition de l'entreprise agricole, l'UMOS a des répercussions non seulement sur la reprise de l'exploitation à la valeur de rendement et à la reprise d'immeubles dans le cadre de la LDFR, mais aussi sur le régime matrimonial, le droit fiscal, les logements situés en zone agricole ou la définition des activités accessoires selon la loi sur l'aménagement du territoire (Huber et al. 2014). La figure 3 illustre l'application de la notion d'« entreprise agricole » et les objectifs fixés dans chaque domaine.

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOs

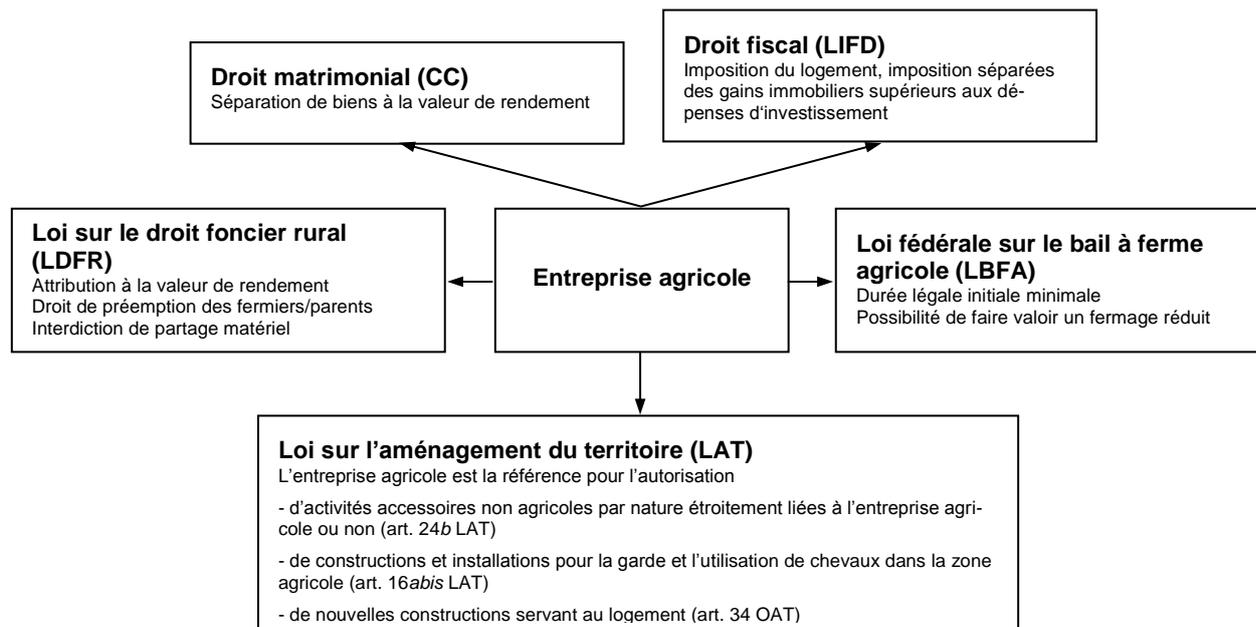


Figure 3 : Statut de l'entreprise agricole dans l'ordre juridique (Huber et al. 2014)

### 2.5.3 Objectifs visés par la mesure de la taille de l'exploitation

La mesure de la taille de l'exploitation doit permettre d'apprécier si l'exploitation est viable à long terme et donc, s'il est probable qu'elle continuera à être exploitée et à fournir les prestations souhaitées par la société sur une longue période. Les privilèges d'une entreprise agricole ne peuvent lui être attribués qu'à cette condition.

Contrairement à ce qui est le cas dans le domaine des améliorations structurelles, dans celui du droit foncier rural l'appréciation met l'accent non pas sur un projet servant à optimiser la rentabilité d'une exploitation, mais sur le potentiel économique général de cette dernière. Le système de mesure de la taille de l'exploitation doit donc tenir compte du fait qu'un jeune chef peut optimiser la gestion de l'exploitation après sa reprise et en améliorer ainsi la rentabilité. L'exploitation lui offre à cette fin une base à long terme. Les représentants des milieux partenaires en font écho lorsqu'ils affirment que la limite définissant l'entreprise agricole ne doit pas avantager des formes d'exploitation spécifiques ou des combinaisons particulières de l'exploitation et d'autres activités (Weber, 2013).

### 2.5.4 Exigences posées au système de mesure de la taille de l'exploitation dans le domaine du droit foncier rural

Dans le domaine du droit foncier rural, la mesure de la taille d'une exploitation doit avant tout permettre d'apprécier sa capacité de rendement ou son potentiel économique. Sur la base de cette ap-

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

préciation, l'application d'une limite doit permettre de subdiviser les exploitations entre celles qui sont éligibles pour des mesures de promotion et celles qui ne le sont pas, ou, autrement dit, entre celles qui sont des entreprises agricoles et celles qui ne le sont pas. Vu que la mesure de la taille de l'exploitation est le critère d'évaluation unique et vu que si celui-ci est rempli l'exploitation concernée peut automatiquement bénéficier de divers avantages, le système de mesure ne doit pas pouvoir être influencé par l'agriculteur ; cela vaut avant tout dans le domaine de l'aménagement du territoire et dans celui des rapports entre l'agriculteur et les cohéritiers.

Conformément à une revendication exprimée lors des ateliers de discussion sur les formes d'agriculture devant être soutenues, selon laquelle la diversité des exploitations ne doit pas être restreinte, il convient de considérer l'exploitation de façon globale, compte tenu de toutes les activités qui en font partie (notamment les activités proches de l'agriculture).

Dans le domaine de l'aménagement du territoire, l'accent est mis sur les activités agricoles de base. Il s'agit d'éviter que les activités proches de l'agriculture, par exemple, deviennent à l'avenir le but principal de l'exploitation, ce qui serait contraire à l'objectif de l'aménagement du territoire consistant à prévenir le mitage du territoire. En règle générale, il n'est pas nécessaire d'établir chaque année si une exploitation est une entreprise agricole. On peut par conséquent accepter que la mesure de la taille des exploitations exige un travail assez important et qu'elle ne repose pas *a priori* sur des données disponibles.

### **3 Points forts et points faibles du système des UMOS**

Comme expliqué au chap. 2, le système UMOS est utilisé dans plusieurs domaines, avec des objectifs à chaque fois différents. Ses points forts et points faibles varient par conséquent en fonction du domaine considéré, raison pour laquelle le présent chapitre fera suivre l'évaluation générale du système par une évaluation spécifique aux différents domaines d'application. Il convient de préciser que le présent rapport s'attache à relever les points les plus importants du point de vue du Conseil fédéral ; pour une description plus détaillée des points forts et des points faibles du système, nous renvoyons à l'étude de Huber et al. (2014).

### 3.1 Evaluation générale

Afin de mettre en lumière les points forts et les points faibles du système UMOS, Huber et al. (2014) ont mené des entretiens sur ce sujet avec treize experts et les ont réunis en ateliers pour en discuter (tableau 5). Les points forts mis en avant par les experts sont la facilité de mise en œuvre et la transparence : les facteurs de calcul sont connus de tous les utilisateurs et ils permettent de déterminer de manière indiscutable si une exploitation a atteint une certaine limite ou non. Ni les autorités de contrôle ni les agriculteurs ne peuvent influencer le calcul des UMOS, ce qui confère au système une grande facilité d'application et apporte une grande sécurité juridique.

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

Tableau 5 : Points forts et points faibles du système UMOS, selon l'avis des experts (d'après Huber et al. 2014)

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Simplicité, faisabilité, force exécutoire – l'agriculteur peut calculer lui-même sa valeur UMOS, il n'y a pas de marge d'interprétation ; le risque d'abus est par conséquent faible.</li> <li>– Transparence : les critères de mesure sont clairs pour les agriculteurs.</li> <li>– Application/pratique uniforme dans toute la Suisse ; l'UMOS est une unité de mesure uniforme (comme une monnaie).</li> <li>– Les bases de calcul de l'UMOS sont fiables et constituées de données disponibles – l'agriculteur peut calculer sans peine sa valeur UMOS (relevé des données).</li> <li>– Représentation de l'activité agricole de base : compte tenu des surfaces et du bétail (c.-à-d. avec une prise en compte partielle de l'intensité de l'exploitation).</li> <li>– Les exploitations gérées à titre de loisirs sont bien identifiées.</li> <li>– Le changement structurel tend à être encouragé ; le lien avec la taille de l'exploitation oblige celles qui sont proches des valeurs limites à s'agrandir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les facteurs sont trop simples et n'évaluent pas le travail : ils ne reflètent pas le travail des agriculteurs, ce qui nuit à l'acceptation du système.</li> <li>Incompréhension et nombreux cas limites, où la décision sur la base de l'UMOS est jugée injuste.</li> <li>– Les activités proches de l'agriculture ne sont pas prises en compte ; incitation à intensifier les exploitations qui sont proches du seuil UMOS.</li> <li>– Les valeurs limites freinent l'évolution structurelle : pour augmenter la valeur UMOS il faut presque nécessairement augmenter la surface ; de ce fait, la pression sur le prix des fermages et sur le marché des terres affermées en général augmente.</li> <li>– Complexité des domaines d'application et rôle croissant pris dans la politique agricole : le système devient un enjeu politique et il est de plus en plus difficile de le modifier.</li> </ul>

Un des points faibles du système réside dans le fait qu'il peine à se faire accepter par les agriculteurs qui exploitent des domaines de taille plutôt modeste.

Les agriculteurs attendent à tort de la valeur UMOS qu'elle reflète la charge de travail que leur exploitation représente effectivement. Or tel n'est pas le cas, car cela n'est pas possible. Comme expliqué au chap. 2, l'UMOS est une unité standardisée qui **mesure la taille d'une exploitation** en se fondant sur la charge de travail, mais qui n'a pas pour but de refléter le travail effectif engendré par les exploitations prises individuellement. Cette manière de comprendre la valeur UMOS est particulièrement difficile à communiquer lorsqu'il s'agit d'adapter les facteurs de calcul au progrès technique en se basant sur l'avancée moyenne de ce dernier, alors même que tous les agriculteurs ne peuvent pas en profiter. C'est la raison pour laquelle le système UMOS et en particulier l'adaptation périodique des fac-

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

teurs qui le constituent peinent à être acceptés par une partie du monde agricole. Une telle adaptation à l'évolution de la charge de travail dans le secteur agricole est toutefois nécessaire pour assurer à long terme l'objectivité du système.

Un autre point faible relevé est celui de l'attention politique portée au système UMOS. Etant donné que la valeur UMOS est un critère d'entrée en matière pour une grande partie des mesures de politique agricole, toute modification en la matière concerne un très grand nombre d'exploitations. Les tentatives dans ce sens suscitent donc inmanquablement des réactions virulentes et de fortes pressions politiques, ce qui rend d'autant plus difficile le renforcement des exigences en réponse au progrès technique. A long terme, cela peut remettre en question la crédibilité du système.

La question de l'effet du système UMOS sur l'évolution structurelle est controversée. Les experts se demandent non seulement si les changements structurels doivent être accélérés par le moyen de limites de plus en plus sévères, mais aussi si cela est même possible. D'un côté, on part de l'hypothèse que les exploitations qui n'atteignent pas un certain seuil ont une grande utilité marginale à augmenter la taille de leur exploitation et sont pour ce faire prêtes à payer des prix élevés pour l'affermage ou l'achat de terres. D'un autre côté, le système actuel peut aussi conduire les exploitants qui se trouvent dans la zone limite à envisager des coopérations avec des voisins, ce qui est considéré comme une option positive.

La valeur de référence de 2800 heures de travail par an pour la définition de l'unité de main-d'œuvre standard a aussi été remise en question par certains experts. Ces heures de travail sont effectivement effectuées par les exploitants, comme le montrent les enquêtes afférentes (figure 1), mais du point de vue de la politique sociale, il faut se demander si ce critère est vraiment approprié comme valeur de référence. N'oublions pas que la charge de travail qui pèse sur les exploitants agricoles est très lourde.

En complément de cette évaluation générale, les chapitres qui suivent relèvent les points forts et les points faibles du système UMOS en fonction de son domaine d'application.

### **3.2 Points forts et points faibles dans le domaine des paiements directs**

Le seuil fixé pour l'obtention de paiements directs est avant tout une limite administrative : il permet en effet d'exclure des paiements directs les exploitations pour lesquelles les frais de transaction pour leur versement ainsi que les frais de contrôle afférents seraient disproportionnés. Cette opération de démarcation nécessite une « valeur-étalon » facile à calculer, aussi stable que possible et non influen-

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

cée par les décisions (de production) à court terme des chefs d'exploitation. Le système UMOS répond à ces conditions. De l'avis des experts, il pourrait même être encore simplifié pour son usage comme limite administrative.

La limite supérieure fixée dans le domaine des paiements directs donne lieu à des avis plus contrastés. Le fait que l'UMOS se fonde sur des données disponibles et qu'il soit donc facile à recalculer chaque année reste un point positif. Le point faible, en revanche, réside dans le fait que cette valeur ne reflète pas de manière satisfaisante le travail effectif fourni sur une exploitation, mais donne plutôt une mesure de la taille de cette dernière. Or, les paiements directs ne devraient pas être limités vers le haut en fonction de la taille d'une entreprise agricole, mais en fonction du travail effectif fourni par la famille de l'exploitant pour gérer cette entreprise.

### **3.3 Points forts et points faibles dans le domaine des améliorations structurelles**

Les mesures d'amélioration structurelle ne doivent bénéficier qu'aux exploitations qui réalisent une part prépondérante de leur revenu par le moyen d'activités agricoles de base et qui contribuent à la fourniture à long terme des prestations de l'agriculture multifonctionnelle. Le seuil UMOS appliqué dans ce domaine a pour but de dissuader les exploitations qui selon toute probabilité ne satisfont pas à ces conditions de déposer des demandes, afin de limiter le travail administratif des autorités chargées d'examiner ces dernières. Cependant si l'octroi des aides à l'investissement devait se baser sur un système à un seul échelon, avec la valeur UMOS comme seul critère, celui-ci devrait permettre d'évaluer de manière sûre la viabilité à long terme et surtout la rentabilité d'une exploitation agricole. Or, cela n'est que relativement le cas pour l'UMOS, car la charge de travail est un indicateur mal approprié pour évaluer la rentabilité. L'étude de Huber et al. 2014 montre qu'il n'existe qu'une faible corrélation statistique entre la valeur UMOS et le revenu agricole d'une exploitation.

C'est pourquoi un système d'évaluation à deux échelons reste judicieux dans le domaine des améliorations structurelles : les exploitations qui dépassent le seuil UMOS doivent faire l'objet d'un examen économique individuel approfondi et seules celles qui satisfont également à ces critères peuvent obtenir des aides à l'investissement. Les exploitations et les projets dont la rentabilité est insuffisante sont ainsi exclus de ces aides, même si le seuil UMOS est atteint. En revanche, ce système ne permet pas d'octroyer des aides à l'investissement qui ont une bonne rentabilité, mais n'atteignent pas le seuil UMOS.

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

Actuellement, le système UMOS appliqué dans le domaine des améliorations structurelles est centré sur les activités agricoles de base et il ne prend par conséquent pas suffisamment en compte la diversité des formes d'agriculture préconisée par les milieux partenaires. La palette réduite d'activités prises en compte peut également influencer négativement l'évaluation du potentiel économique d'une entreprise agricole : en effet, les activités proches de l'agriculture, par exemple, peuvent contribuer à ce potentiel en permettant d'exploiter plus pleinement les infrastructures à disposition. Or dans le système actuel, ces activités n'entrent en ligne de compte que si la condition préalable relative au seuil UMOS est satisfaite.

La facilité et la rapidité du calcul de l'UMOS et son indépendance par rapport aux décisions de production du chef d'exploitation est un point positif à relever dans ce domaine comme dans celui des paiements directs. Ces caractéristiques découlent principalement du fait que le système présente un degré de détail relativement peu élevé et que le calcul s'effectue avec des données facilement contrôlables.

### **3.4 Points forts et points faibles dans le domaine du droit foncier rural**

Dans le domaine du droit foncier rural, contrairement à celui des améliorations structurelles, le système appliqué pour examiner si une exploitation agricole peut être encouragée ne comporte qu'un seul échelon : une valeur UMOS supérieure à un signifie automatiquement que l'exploitation est viable à long terme. Il convient à cet égard de relever la portée de cette évaluation, puisque la limite pour la définition de l'entreprise agricole a des effets bien au-delà de la législation agricole (cf. chap. 2).

Comme mentionné dans les explications relatives au domaine des améliorations structurelles, l'utilisation de la valeur UMOS pour déterminer la limite définissant une entreprise agricole présente l'inconvénient que ce critère ne reflète qu'imparfaitement le potentiel économique d'une entreprise. Cela est d'autant plus gênant que dans le domaine du droit foncier rural, l'appréciation au moyen de la valeur UMOS n'est pas complétée par un examen économique. La palette restreinte d'activités prises en compte dans le système UMOS a un effet négatif encore plus marqué dans le domaine de la LDFR que dans celui des mesures d'améliorations structurelles. La combinaison d'activités proches de l'agriculture et d'activités agricoles de base peut influencer positivement le potentiel de viabilité à long terme d'une exploitation.

### **3.5 Utilisation dans le domaine de l'aménagement du territoire**

Une exploitation reconnue comme entreprise agricole bénéficie de facilités dans le domaine de l'aménagement du territoire. Cependant, un conflit d'intérêts apparaît dans la définition de l'entreprise. Contrairement aux autres domaines où la notion d'entreprise agricole intervient également, l'aménagement du territoire met très nettement l'accent sur les activités agricoles de base. Du point de vue de l'aménagement du territoire, une exploitation doit être viable à long terme du fait de ses activités agricoles de base, toute autre activité devant en principe être bannie de la zone agricole. Le fait que le système UMOS soit centré sur les activités agricoles de base est donc vu comme un point fort dans le contexte de l'aménagement du territoire, contrairement à ce qui est le cas dans les domaines de la LDFR et des améliorations structurelles.

## **4 Evolution du système UMOS et solutions alternatives**

En principe, il est envisageable tout aussi bien de faire évoluer le système UMOS actuel que d'examiner la possibilité de solutions alternatives (fig. 4). Dans ce dernier cas, les options se distinguent par leur degré de détail et la base de référence : travail, facteurs physiques ou facteurs économiques. L'actuel système UMOS se fonde principalement sur des facteurs physiques (ha de SAU, nombre d'animaux) standardisés par le biais du travail, alors qu'un système entièrement fondé sur le travail prendrait par exemple pour référence le budget de travail détaillé. En outre, les solutions alternatives sont à des degrés divers spécifiques à chaque exploitation. Le budget de travail, par exemple, est entièrement spécifique à l'exploitation, car il est établi sur la base du relevé des temps de travail effectifs. Dans un système qui mesure la taille de l'exploitation selon un calcul de régression, en revanche, les facteurs ne sont pas adaptés en fonction des spécificités de l'exploitation, mais on utilise au contraire un lot de facteurs aussi standardisé que possible.

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

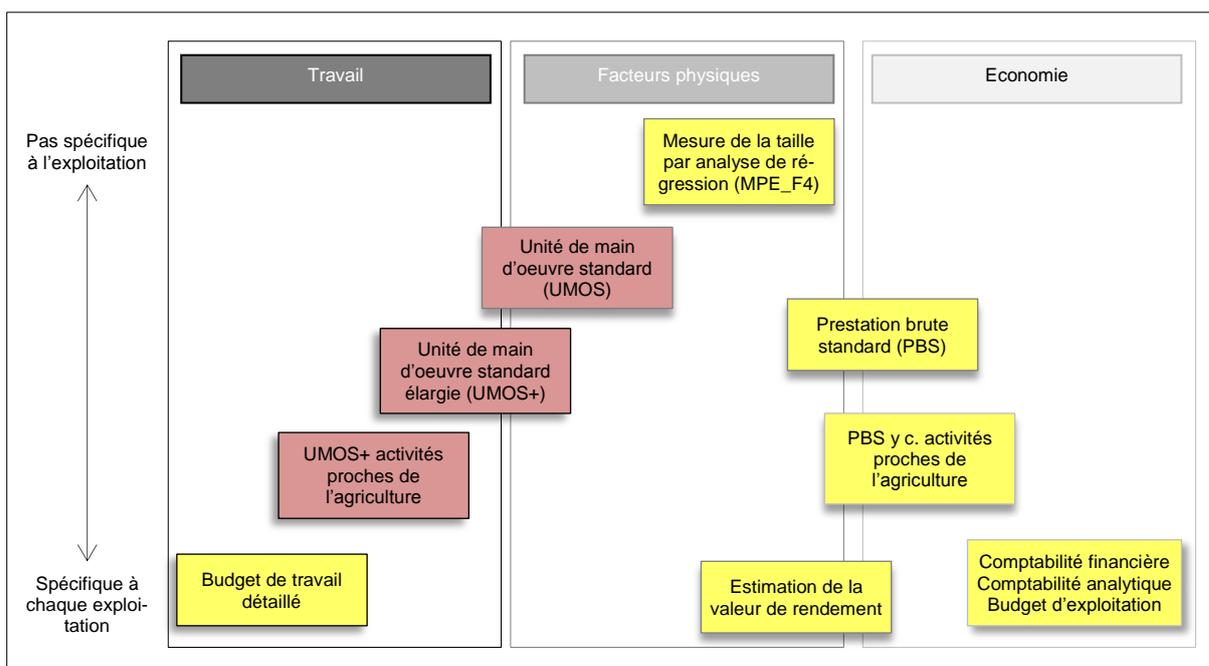


Figure 4 : Possibilités d'évolution du système UMOS (en rouge) et solutions alternatives (en jaune) basées sur différentes références et spécificités (source : Huber et al. 2014)

Comme expliqué au chap. 2, le système UMOS est défini et largement utilisé dans la législation. Il est toutefois possible, dans un délai relativement court, de développer et d'optimiser ce système à l'échelon réglementaire. Des adaptations de plus grande portée ou la mise en place d'une solution alternative ne seraient quant à elles réalisables qu'à plus long terme, dans le cadre d'une révision de la loi.

### 4.1 Evolution du système UMOS

A court terme, deux options sont envisageables pour faire évoluer le système actuel : 1° mieux refléter le travail inhérent aux activités agricoles de base (= option UMOS+ dans la fig. 4) et 2° étendre le système aux tâches relatives aux activités proches de l'agriculture (= option UMOS+ y c. activités proches de l'agriculture dans la fig. 4). En outre, il convient de trouver une réponse à la question de savoir comment les facteurs UMOS doivent être adaptés au progrès technique.

#### 4.1.1 Prise en compte de tâches relatives aux activités proches de l'agriculture

Une manière d'optimiser le système consisterait, pour son application dans le domaine des améliorations structurelles et de la LDFR, à prendre en compte certaines tâches relatives aux activités proches

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

de l'agriculture. Il s'agirait principalement des activités définies dans les instructions relatives à l'art. 12b OTerm (cf. annexe).

La prise en compte d'une plus large palette de tâches pourrait se faire de diverses manières. Le recours à des facteurs standardisés, comme c'est le cas pour les activités agricoles de base, semble difficile en raison de la grande diversité des activités proches de l'agriculture. Le grand nombre de facteurs nécessaires rendrait le système confus et difficilement contrôlable. Une autre solution serait de passer par un système d'autodéclaration, tel que celui appliqué actuellement dans le cadre des suppléments pour le traitement, le stockage et la vente des produits de la ferme. Le problème du contrôle se poserait toutefois de la même manière. Par conséquent, la solution la plus appropriée semble être un système prévoyant l'octroi d'un supplément sur la base d'indicateurs financiers. En effet, elle permettrait un contrôle aisé par le moyen de la comptabilité financière des exploitations.

Il n'en reste pas moins que pour les milieux partenaires comme pour les autorités en charge de l'aménagement du territoire, une exploitation agricole doit obligatoirement exercer des activités agricoles de base. Pour répondre à cette exigence, il peut être stipulé que le supplément UMOS pour les activités proches de l'agriculture n'est octroyé qu'à condition qu'une certaine partie de la valeur UMOS de l'exploitation soit générée par ses activités agricoles de base. Le système pourrait être conçu de telle manière que la prise en compte de facteurs UMOS ne soit possible qu'à condition que l'exploitation atteigne au minimum 0,6 UMOS avec ses activités agricoles de base. Pour garantir que les activités des exploitations bénéficiaires d'un soutien correspondent en majorité à des activités agricoles de base – ce qui est un critère important dans le domaine de l'aménagement du territoire, en particulier – la prise en compte des activités proches de l'agriculture peut être limitée à un maximum de 0,5 UMOS. Avec ce système, les exploitations qui ont beaucoup d'activités proches de l'agriculture ne pourraient faire valoir qu'une partie d'entre elles pour le calcul de l'UMOS. Notons à cet égard que ce supplément revêt une importance surtout pour les exploitations qui obtiennent moins de 1,25 UMOS avec leurs activités agricoles de base, car les limites pour la reconnaissance de l'entreprise agricole ou pour les mesures d'améliorations structurelles se situent dans cette zone.

### Avantages et inconvénients

Un des avantages de la prise en compte des activités proches de l'agriculture est que cela permet de mieux valoriser le travail des femmes actives dans l'exploitation. Un autre avantage réside dans le fait que le potentiel économique de l'exploitation pourrait ainsi être mieux évalué, ce qui améliorerait l'efficacité du système, notamment dans le domaine du droit foncier. Par ailleurs, cette modification

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

contribuerait à promouvoir une agriculture diversifiée – une exigence unanimement exprimée par les milieux partenaires (Weber 2013) ainsi que par l'initiative du canton de Berne. Toutefois, les milieux partenaires ont également été clairs sur l'exigence selon laquelle les activités agricoles de base doivent toujours représenter une certaine partie de la totalité des activités des exploitations au bénéfice d'un soutien. Il est possible de répondre à cette exigence en restreignant la prise en compte des activités proches de l'agriculture.

L'élargissement de la palette des activités prises en compte ouvrirait un champ de tension du fait que le système tendrait à s'éloigner des activités agricoles de base. L'enjeu se situe dans le domaine de l'aménagement du territoire, où l'objectif est que les surfaces situées hors des zones à bâtir soient utilisées essentiellement à des fins agricoles. Concrètement, les bâtiments agricoles qui ne sont pas compris dans une zone à bâtir doivent – en vertu des objectifs de l'aménagement du territoire – être utilisés avant tout pour des activités agricoles.

Un autre inconvénient est que les agriculteurs auraient une plus grande prise sur la valeur UMOS de leur exploitation. L'objectivité du système en pâtirait et de même, éventuellement, que la sécurité juridique.

### 4.1.2 Adaptation automatique au progrès technique

Une des faiblesses du système UMOS actuel est qu'une adaptation dynamique, bien que possible et nécessaire, se heurte toujours à une forte résistance politique. Il en découle un processus d'adaptation discontinu, source d'insécurité pour le secteur agricole. Un processus régulier et prévisible comporterait moins d'incertitude et contribuerait à une plus grande sécurité de planification pour les personnes concernées.

Ce problème pourrait être résolu en fixant dans la LAgr une disposition rendant obligatoire l'adaptation régulière du système UMOS. Pour ce faire, on pourrait créer un indice mesurant l'évolution du temps de travail moyen pondéré d'une exploitation, au moyen duquel les facteurs UMOS seraient révisés tous les quatre ans. Etant donné qu'en absence d'adaptation les facteurs UMOS restent constants, un tel indice montrerait l'écart entre la valeur des facteurs UMOS et le temps de travail réel. Dès lors que l'indice évoluerait de plus de 4 points (par exemple), la législation obligerait le Conseil fédéral à réviser et à adapter les facteurs UMOS.

### Avantages et inconvénients

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

Une obligation légale d'adapter régulièrement les facteurs UMOS a pour avantage de rendre le système plus prévisible pour les agriculteurs, car il ne serait plus un enjeu politique. De plus, la régularité de l'adaptation réduit l'ampleur des corrections et en atténue les conséquences pour les exploitants. Il n'est toutefois pas certain que cette obligation légale soit vraiment efficace : au moment où l'adaptation nécessaire se concrétiserait, la pression politique pourrait néanmoins être forte. Un processus d'adaptation de l'UMOS standardisé, fondé sur un réexamen régulier, permettrait néanmoins d'adapter les facteurs à l'évolution réelle du contexte.

### 4.1.3 Autres possibilités de développer le système

L'OTerm définit actuellement l'UMOS de la manière suivante : il s'agit d'une valeur qui sert à saisir les besoins en travail de toute l'exploitation à l'aide de facteurs standardisés. Compte tenu des applications actuelles du système UMOS, cette définition est trop peu précise et suscite de fausses attentes. Pour remédier à cela, la définition de l'OTerm peut être changée : elle devrait dans ce cas tenir compte du fait que l'UMOS est une valeur standardisée qui mesure la taille d'une exploitation sur la base de la charge de travail qu'elle implique.

Une autre adaptation nécessaire concerne le temps de travail normal de 2800 heures utilisé pour le calcul des facteurs UMOS. Cette valeur est plus élevée que celle qui est usuelle dans d'autres branches, y compris pour des travailleurs indépendants. On sait aussi que la charge de travail constitue un énorme défi pour les familles paysannes. Abaisser le temps de travail normal à 2600 h permettrait de tenir compte de cette situation ainsi que de l'évolution de la société.

## 4.2 Système UMOS complété d'un examen approfondi de l'éligibilité de l'exploitation

Comme mentionné plus haut, une des faiblesses du système UMOS actuel réside dans le fait qu'il reflète mal le potentiel économique des exploitations concernées. Une correction est nécessaire en particulier du point de vue de l'application du système dans le domaine du droit foncier rural. D'autre part, son évaluation a montré que la plupart des facteurs standardisés sont très faiblement corrélés avec les indicateurs du succès économique d'une exploitation, tels que le revenu agricole par exemple. L'amélioration de l'évaluation de l'éligibilité des exploitations passe donc prioritairement non pas par une adaptation du système UMOS, mais par une analyse ciblée et individuelle des exploitations.

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

Quatre types de données de référence entrent en ligne de compte pour une telle analyse : l'estimation de la valeur de rendement<sup>2</sup>, la comptabilité financière, la comptabilité analytique et le budget d'exploitation. Les trois premiers types de données sont centrés sur le potentiel économique passé de l'exploitation. La comptabilité financière est disponible dans toutes les exploitations du fait de l'obligation de tenir des registres comptables pour le calcul de l'impôt et elle renseigne essentiellement sur la situation financière, le revenu et les liquidités. La stabilité de ces valeurs sur plusieurs années pourrait ainsi être prise comme critère d'évaluation. La comptabilité analytique permet quant à elle de tenir compte d'indicateurs encore plus détaillés. Cependant, elle n'est pas tenue par toutes les exploitations et comporte une plus grande marge d'influence sur les indicateurs que la comptabilité financière. L'estimation détaillée de la valeur de rendement, enfin, permettrait de tenir compte des facteurs de production *sol* et *capital* dans l'examen de l'éligibilité d'une exploitation.

Le budget d'exploitation comprend des bilans de fourrages, de matières nutritives, de temps de travail, etc. détaillés en vue de la planification de la production, ainsi que le budget, le compte de résultats et un plan financier pluriannuel. Il pourrait être utilisé comme base pour l'examen de l'éligibilité d'une exploitation, avec pour avantage de tenir compte des projets du chef d'exploitation. Cet aspect est particulièrement intéressant dans le domaine des améliorations structurelles – qui impliquent par définition des changements dans la tenue de l'exploitation – mais aussi dans celui du droit foncier, où la volonté de changement de celui qui reprend une exploitation pourrait ainsi également être prise en compte. Le budget d'exploitation a le grand avantage d'être orienté vers l'avenir, mais aussi – par nature – l'inconvénient de comporter des incertitudes. Pour profiter au mieux des possibilités qu'il offre pour évaluer une exploitation agricole, il conviendrait probablement de se fonder sur une combinaison de différents indicateurs économiques.

Pour éviter une charge administrative excessive, l'examen de l'éligibilité du point de vue économique pourrait être réservé aux exploitations d'une certaine taille (définie par un seuil UMOS et une limite supérieure UMOS). En effet, d'une part, les milieux partenaires aussi bien que les représentants de l'aménagement du territoire exigent une part minimale d'activités agricoles de base ; d'autre part, on peut partir du principe qu'à partir d'une certaine taille, une exploitation offre à l'agriculteur un potentiel

<sup>2</sup> L'estimation de la valeur de rendement est une méthode standardisée pour évaluer la valeur d'une exploitation agricole. La valeur de rendement équivaut au capital dont l'intérêt, calculé au taux moyen applicable aux hypothèques de premier rang, correspond au revenu d'une entreprise ou d'un immeuble agricole exploité selon les usages du pays. Le revenu et le taux sont fixés d'après une moyenne pluriannuelle (période de calcul) (art. 10 LDFR). Les différents éléments de l'exploitation – c.-à-d. le sol, les bâtiments et autres installations – sont pris en compte. L'évaluation est effectuée indépendamment de la gestion actuelle de l'exploitation, en se basant sur des indices de valeur de rendement découlant de résultats comptables et de pronostics quant à leur évolution. Ces indices sont en outre échelonnés selon la situation du bâtiment d'habitation et de l'exploitation (bâtiments d'exploitation, sol).

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

suffisant pour assurer la viabilité à long terme de l'entreprise, même si ce potentiel n'a pas été exploité par ses prédécesseurs.

### Avantages et inconvénients

Un grand avantage de la méthode qui consiste à combiner le système UMOS avec un examen approfondi de l'éligibilité réside dans la meilleure prise en compte de la rentabilité des exploitations.

L'amélioration obtenue se situe à deux niveaux : d'une part, les exploitations qui ont une capacité de rendement élevée mais n'atteignent pas la limite UMOS peuvent ainsi malgré tout être prises en compte pour l'octroi d'aides (Q1 dans la fig. 5) ; d'autre part, le système peut être utilisé pour exclure de ces aides les exploitations qui atteignent la limite UMOS mais n'ont pas une rentabilité suffisante (Q2 dans la fig. 5). L'efficacité de cette méthode dépend toutefois des limites de taille – inférieure et supérieures – fixées en termes d'UMOS pour qu'une exploitation ait droit à un examen de l'éligibilité du point de vue économique.

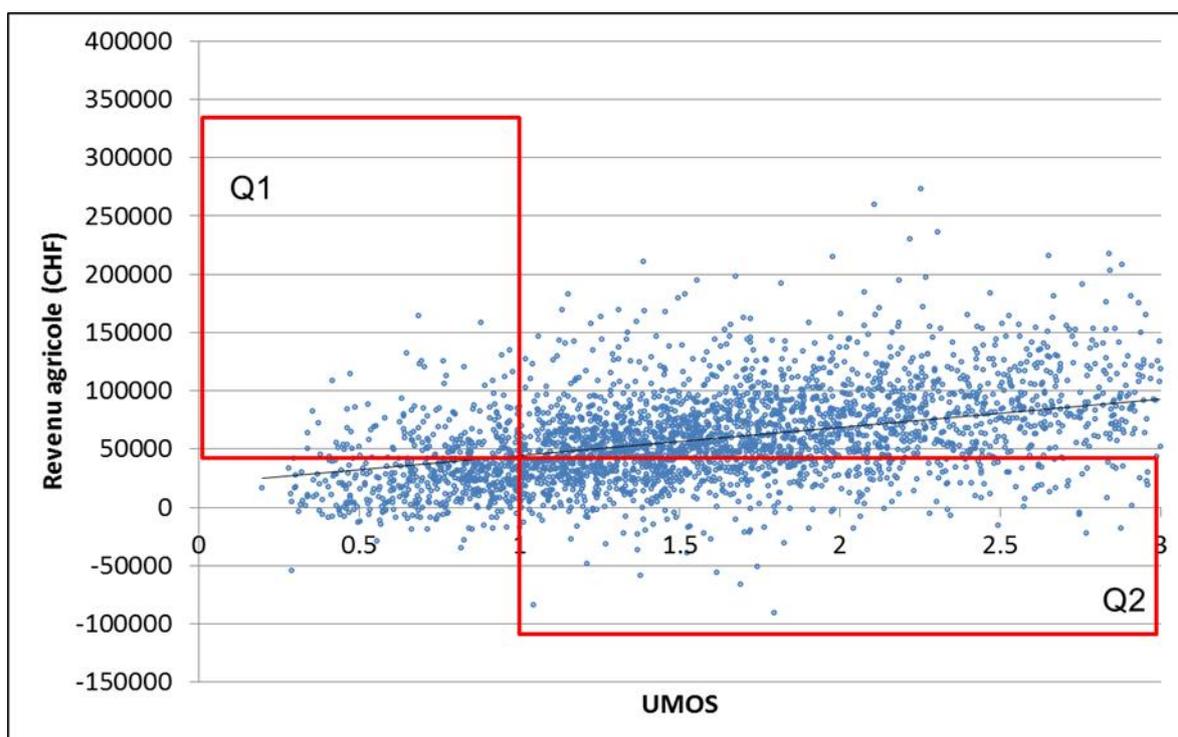


Figure 5 : Rapport entre le revenu agricole et la valeur UMOS d'exploitations participant au Dépouillement centralisé des données agricoles (< 3 UMOS)

Contrairement aux méthodes basées sur des documents comptables, le budget d'exploitation et – en partie – l'estimation de la valeur de rendement sont axés sur le potentiel économique futur. Cela im-

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

plique logiquement une plus faible fiabilité, puisque dans ce cas les calculs se fondent en partie sur des projections propres à chaque entreprise. Ces méthodes sont donc moins objectives que celles qui se fondent sur des données comptables, ce qui peut poser un problème dans le cas où une décision administrative – par exemple la reconnaissance du statut d'entreprise agricole – est attaquée en justice.

L'examen de la rentabilité d'une exploitation représente un travail conséquent, raison pour laquelle il ne doit en principe être utilisé qu'en complément avec un critère plus simple à déterminer, comme l'UMOS. Il serait par exemple envisageable de combiner un abaissement des critères d'entrée et l'introduction d'un tel examen. Par rapport à la méthode actuelle, on obtiendrait ainsi une meilleure évaluation du potentiel économique des exploitations.

### 4.3 Solutions alternatives possibles

A moyen terme, on pourrait envisager de modifier plus fondamentalement le système dans le cadre d'une révision de la loi. La valeur UMOS pourrait être remplacée soit par une mesure simple de la taille des exploitations, basée sur des éléments physiques, soit par la notion de prestation brute standard.

#### 4.3.1 Mesure physique de l'exploitation (MPE)

Contrairement à l'UMOS, la mesure physique de l'exploitation (MPE) est une valeur sans dimension et fondée sur des données physiques telles que la surface ou l'effectif d'animaux. Une telle unité de mesure est donc indépendante du travail fourni et ne devrait par conséquent pas être adaptée au progrès technique, tout en restant en lien avec des indicateurs réels. Pour déterminer une MPE, on pourrait utiliser des indicateurs financiers, comme par exemple la prestation brute de l'exploitation. Les facteurs qui ont la plus grande influence sur la prestation brute seraient évalués à l'aide d'une analyse de régression (Meier 2011). Les variables évaluées seraient des critères physiques caractérisant les exploitations, tels que la surface disponible, l'affectation des surfaces, le nombre d'animaux ou autres éléments recensés dans le relevé des données structurelles de l'agriculture. Un exemple de calcul avec seulement quatre activités (MPE\_F4), donné par Meier (2011), se présente comme suit :

$$MPE\_F4 = ha\ SAU - ha\ herbages + UGB + 7 * ha\ cultures\ spéciales$$

Le nombre de variables prises en compte dans le calcul peut être adapté en fonction du degré de détail souhaité ; on notera toutefois que l'avantage de la simplicité du système diminue à mesure que l'on ajoute des variables. Deux solutions sont possibles pour prendre en compte la dimension tempo-

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

relle : d'une part, l'analyse de régression pourrait être répétée à intervalles réguliers et les facteurs adaptés en conséquence, d'autre part, les seuils pourraient être révisés au fil du temps.

Comme dans le système UMOS, il serait possible d'étendre les activités prises en compte dans le présent système aux activités proches de l'agriculture en prévoyant des suppléments basés sur les variables cibles (p. ex. la prestation brute).

### Avantages et inconvénients

L'avantage de ce système réside dans le fait qu'il s'agit d'une unité de mesure sans dimension. Les agriculteurs ne s'attendraient par conséquent pas à ce que cette valeur soit en lien direct avec un des facteurs de production mis en œuvre, comme cela est le cas actuellement avec l'UMOS et le facteur travail. Il ne susciterait de ce fait plus de sentiment d'injustice ni, probablement, de discussion politique sur la manière dont les différentes tâches sont prises en compte. Cette mesure de la taille d'une exploitation est également très standardisée, ce qui rend sa détermination facile – toujours sur la base de données disponibles – et peu influençable par les chefs d'exploitation. Un autre avantage réside dans le fait que les limites pourraient être adaptées selon une dynamique changeante, sans que cela remette en cause la fiabilité du système.

Un des problèmes posés par la mise en œuvre de ce système serait celui des suppléments qui existent actuellement dans le domaine de la LDFR et dans celui des améliorations structurelles. Il pourrait également s'avérer difficile de communiquer le principe d'un système de mesure dépourvu de dimension. Enfin, il reste à démontrer si le passage à une MPE permettrait de mieux refléter la rentabilité des exploitations que ce n'est le cas avec le système UMOS actuel. Les travaux de Huber et al. (2014) montrent en effet qu'une MPE très simple (BGM\_F4) reflète certes bien le chiffre d'affaires d'une exploitation, mais non pas le revenu agricole qui y est généré. Une dernière incertitude réside dans la question de savoir comment la formule de calcul appliquée le cas échéant sera acceptée par les milieux partenaires.

#### 4.3.2 Prestation brute standard (PBS)

Le système de la prestation brute standard (PBS) se fonde davantage sur des critères économiques que le système MPE présenté ci-dessus. En effet, dans le système PBS, on procède au calcul du chiffre d'affaires ou prestation brute par unité (ha ou UGB) pour chaque activité agricole de base, paiements directs inclus ou non. Ces valeurs seraient déterminées sur la base des données du Dé-pouillement centralisé en calculant pour les différentes activités des moyennes sur cinq années in-

**Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOs**

cluant toutes les exploitations. Les données du Dépouillement centralisé permettraient de refléter la situation de 27 branches d'exploitation et le fait d'utiliser cette source d'information garantirait que ces valeurs correspondent à une forme d'exploitation usuelle dans le pays (cf. tableau 6). La taille d'une exploitation serait alors déterminée en multipliant l'ampleur de l'activité par la prestation brute standard qui y est associée. Pour pouvoir bénéficier des mesures d'aide, une exploitation devrait atteindre une certaine somme de prestations brute standard ; le seuil en la matière pourrait varier en fonction du domaine d'application du système.

L'utilisation de moyennes sur cinq années confère au système une certaine stabilité, tout en permettant une certaine dynamique puisque la prestation brute standard est soumise à des variations en fonction de la situation sur les marchés. Ainsi, lorsque le prix d'un produit baisse, par exemple, la prestation brute standard de l'activité correspondante diminue aussi ; et puisque le seuil pour l'octroi d'aides restera inchangé, les exploitations qui ne réagissent pas au changement tomberont au-dessous de cette limite. La modification de ces paramètres devrait par conséquent toujours prendre en considération l'influence sur le PSB et le cas échéant, les limites devraient être adaptées.

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

Tableau 6 : Prestation brute standard, moyennes sur 5 années calculées sur la base des données du Dépouillement centralisé (Huber et al. 2014)

	5J_2003-2007	5J_2004-2008	5J_2005-2009	5J_2006-2010	5J_2007-2011
Céréales panifiables	3'163	3'269	3'204	3'125	3'250
Céréales fourragères	1'433	1'490	1'466	1'461	1'506
Maïs grain	3'197	3'328	3'250	2'979	3'128
Pommes de terre	12'489	12'877	13'536	14'314	14'729
Betteraves à sucre	8'861	8'763	8'317	7'820	7'687
Colza	2'609	2'782	2'815	2'813	2'969
Légumes de conserve en plein champ	8'048	7'608	7'488	7'187	7'414
Légumes (sans légumes de conserve en plein champ)	37'933	38'828	39'827	40'785	41'283
Tabac	28'330	28'578	30'313	32'000	35'683
Fourrage grossier (produit sur l'exploitation)	114	122	119	122	135
Raisin, sans la vinification	17'550	18'014	19'173	19'385	19'774
Fruits, produits fruitiers y c. bois	26'852	27'312	28'159	29'528	31'140
Petits fruits	50'060	49'700	46'060	42'460	40'700
Diverses cultures pérennes	20'056	20'674	21'022	20'006	19'412
Autres cultures	3'474	3'458	3'444	3'402	3'477
Forêt	845	912	958	976	974
Autre garde d'animaux	24	28	31	31	32
Lait, produits laitiers	4'082	4'175	4'127	4'080	4'018
Garde de vaches-mères	2'823	2'773	2'668	2'563	2'561
Animaux bétail laitier, élevage, bovins divers	4'988	5'129	5'010	4'776	4'675
Elevage de gros bétail	6'964	7'058	7'195	7'352	7'287
Elevage de veaux	8'542	8'358	8'218	7'975	7'802
Chevaux	5'401	5'625	5'981	6'279	6'443
Moutons	1'711	1'624	1'542	1'510	1'359
Chèvres	1'566	1'730	1'930	2'266	2'152
Porcs	6'746	6'907	6'822	6'834	6'890
Volaille	7'638	7'600	7'862	8'154	8'287
Paiements directs par ha	1'668	1'657	1'656	1'664	1'674
Paiements directs par UGBFG	565	585	643	702	758
Paiements directs par UGB	218	222	225	228	230

### Avantages et inconvénients

L'avantage de ce système est sa proximité conceptuelle avec la rentabilité économique. Il faut noter toutefois que la prestation brute standard ne correspond pas au revenu d'une exploitation et que son degré de corrélation avec cette valeur est du même ordre que dans le cas de l'UMOS (Huber et al. 2014).

Comme dans le système UMOS, le niveau de standardisation élevé de ce système – comparable au niveau du système UMOS+ – comporte tout à la fois des avantages et des inconvénients. L'avantage réside dans la simplicité du calcul, qui se fonde sur des données disponibles. L'inconvénient, quant à lui, se trouve dans le fait que les exploitants qui gèrent bien leur affaire et réalisent une prestation

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

brute supérieure à la moyenne auront le sentiment d'être préférentiels, car le système ne reflète pas la prestation effective. Cet inconvénient est plus gênant dans ce système que dans le système UMOS, car ici les exploitants qui génèrent une prestation brute plus élevée que celle qui est définie comme standard sont pénalisés, alors même qu'une telle prestation est en principe souhaitée.

A première vue, ce système de mesure de la taille d'une exploitation permettrait de tenir facilement compte des tâches liées aux activités proches de l'agriculture : il suffirait d'intégrer la prestation brute de ces dernières dans le calcul. Il convient toutefois de noter que les activités proches de l'agriculture comportent également des activités commerciales, dont le rapport entre la prestation brute et le revenu est moins avantageux que celui des activités agricoles. Des facteurs de correction devraient donc être introduits afin de rendre les prestations brutes comparables, ce qui compliquerait notablement le système.

## 5 Discussion

Le système UMOS est la mesure généralement utilisée dans la politique agricole suisse pour déterminer la taille d'une exploitation. Il est utilisé comme critère d'entrée en matière dans le domaine des paiements directs et dans celui des améliorations foncières, ainsi que comme critère définitif pour l'examen de l'éligibilité dans le domaine du droit foncier rural et dans différents domaines législatifs qui se fondent sur celui-ci, comme l'aménagement du territoire par exemple. Dans ces domaines, l'actuel système UMOS présente à la fois des points forts et des points faibles. Parmi les points forts, il convient de mentionner en particulier sa simplicité d'application et son objectivité, deux caractéristiques qui le rendent facile à utiliser et contribuent considérablement à la sécurité du droit. Les principaux points faibles sont quant à eux la prise en compte non optimale du potentiel économique des exploitations ainsi que le degré d'acceptation du système parfois faible parmi les agriculteurs qui n'atteignent pas les valeurs limite exigées.

### Progrès technique

La prise en compte du progrès technique est un point critique du système UMOS. Il ne s'agit pourtant pas de forcer le changement structurel, mais d'assurer la légitimité du système : celui-ci doit à l'avenir également être fondé sur le travail. C'est pourquoi une adaptation au progrès technique est considérée comme urgente ; l'écart entre la main-d'œuvre effectivement occupée dans l'agriculture suisse et la somme des unités de main-d'œuvre prévues dans le système actuel ne doit pas s'agrandir encore

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

plus. Comme solution d'avenir, il est également envisageable que la prise en compte du progrès technique s'accompagne du report d'une limite spécifique afin d'empêcher un effet sur les structures. Le Conseil fédéral présentera une proposition relative à l'intégration de la prise en compte du progrès technique dans la loi dans le prochain message sur le développement de la politique agricole. Si la prise en compte du progrès technique n'obtenait pas de majorité politique, il conviendrait d'envisager un changement de système.

## Evaluation des propositions relatives à l'évolution du système

Parmi les possibilités proposées pour faire évoluer le système UMOS, l'option **UMOS+** est celle qui aurait sans doute le meilleur effet sur le degré d'acceptation du système. En effet, elle reflète mieux que les autres options le temps de travail effectif. Ce changement aurait toutefois pour effet de rendre le système plus complexe pour les agriculteurs, car ceux-ci devraient en tenir compte lors des décisions de production qu'ils prennent chaque année. Il est par conséquent peu probable que cette solution améliorerait durablement le degré d'acceptation du système. Du point de vue du Conseil fédéral, l'option UMOS+ est par conséquent une piste qui ne répond que partiellement aux exigences.

Une meilleure **communication** pourrait contribuer à améliorer le degré d'acceptation du système. Il s'agirait par exemple de préciser dans l'OTerm que l'UMOS n'est pas une mesure du travail fourni, mais une mesure standardisée de la taille d'une exploitation, basée sur le travail. Cette modification visant à une meilleure compréhension du système devrait être mise en œuvre lors d'une prochaine révision de l'OTerm.

Pour atteindre les buts fixés et améliorer le degré d'acceptation du système, il serait aussi possible d'étendre ce dernier aux **activités proches de l'agriculture**. Cela permettrait de mieux refléter la capacité de rendement des exploitations et de prendre en compte les diverses activités et l'esprit d'entreprise déployé par les agriculteurs et agricultrices dans ce domaine. Cette exigence est d'ailleurs explicitement formulée dans le postulat 12.3290 de la conseillère nationale Graf Maya « Prise en considération du travail des agricultrices lors du calcul des UMOS » ainsi que dans l'initiative 12.318 du canton de Berne « Calcul de l'unité de main-d'œuvre standard dans l'agriculture », et a en outre fait l'objet d'interventions remarquées lors des débats sur la Politique agricole 2014-2017. Dans ce contexte, il s'agit toutefois aussi de conserver la cohérence qui existe actuellement entre la notion d'entreprise agricole telle que comprise respectivement dans le droit foncier et dans le domaine de l'aménagement du territoire. Le Conseil fédéral entend élaborer une proposition

**Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS**

relative à la prise en compte des activités proches de l'agriculture dans le calcul de l'UMOS, qui sera soumise à une procédure d'audition.

**Examen approfondi de l'éligibilité des exploitations aux mesures de soutien**

Le système actuel pourrait être complété par un examen approfondi de l'éligibilité des exploitations aux mesures de soutien. Cette solution aurait pour avantage de compenser le fait que le système UMOS ne reflète pas suffisamment bien le potentiel économique des exploitations. Elle permettrait également de soutenir de manière ciblée les exploitants innovants et dynamiques. La charge administrative supplémentaire pour les agriculteurs et les autorités resterait acceptable, puisque cet examen ne devrait être effectué que s'il y a des changements dans l'exploitation et non pas chaque année comme c'est le cas pour les paiements directs. L'inconvénient majeur serait la moindre objectivité du système. Le Conseil fédéral entend procéder à une analyse approfondie de ce système et il formulera des propositions appropriées dans un message relatif à un futur développement de la politique agricole.

**Evaluation des solutions alternatives : MPE et PBS**

Les solutions alternatives présentées – soit la mesure physique de l'exploitation basée sur une analyse de régression et la prestation brute standard – n'apporteraient que des améliorations ponctuelles au système. Un système fondé sur la prestation brute standard n'apporterait pas une amélioration sensible pour ce qui concerne l'évaluation de la rentabilité ni pour le degré d'acceptation par les utilisateurs. De plus, la prestation brute standard est influencée par d'autres mesures de la politique agricole, ce qui représenterait une difficulté supplémentaire.

La mesure physique de l'exploitation basée sur une analyse de régression présente par rapport au système UMOS l'avantage que sa légitimité ne dépend pas d'adaptations périodiques ou que de telles adaptations pourraient être automatisées au moyen d'indicateurs relativement simples. Pour le reste, ce système présente des inconvénients similaires à ceux du système UMOS. Il entrerait en ligne de compte si l'adaptation régulière des facteurs UMOS au progrès technique n'obtenait pas de majorité politique et si de ce fait le système UMOS perdait son objectivité.

## 6 Réponse aux postulats

### 6.1 Postulat 12.3234 « Prise en compte du travail qu'impliquent l'exploitation de la forêt et l'estivage dans les valeurs servant au calcul de l'UMOS »

Dans le domaine de la LDFR et celui des améliorations foncières, le travail lié à l'estivage et à l'exploitation des forêts en propriété de l'entreprise est actuellement pris en compte au moyen de suppléments. Ceux-ci se fondent sur les mesures du temps de travail nécessaire aux diverses activités, effectuées par le groupe *Bâtiments, animaux et travail* d'Agroscope. Concernant les travaux forestiers, on s'est basé sur une forêt exploitée par un agriculteur, avec un degré de mécanisation moyen. Le travail supplémentaire occasionné par l'estivage est pris en compte indirectement par les facteurs relatifs à la garde des animaux dans l'exploitation de plaine. En effet, le facteur appliqué à l'exploitation de plaine n'est pas réduit pour la période durant laquelle les animaux sont à l'alpage et n'engendrent donc aucun travail en plaine. Les facteurs UMOS sont revus périodiquement et des adaptations sont proposées lorsqu'ils divergent des valeurs effectives.

Les dispositions de la Politique agricole 2014-2017 donnent aux agriculteurs la possibilité de faire valoir les suppléments UMOS prévus dans les domaines de la LDFR et des améliorations structurelles pour la transformation, le stockage et la vente de leurs propres produits sur l'exploitation. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la transformation en fromage du lait produit dans les exploitations d'estivage, qui ne pouvait jusqu'alors pas être imputée, est ainsi prise en compte au moyen d'un supplément UMOS calculé sur la base de la charge de travail effective, à condition que l'exploitation d'estivage soit gérée pour le compte et aux risques et périls de l'exploitant.

L'attribution de suppléments pour les travaux forestiers et l'estivage n'est en revanche pas une bonne solution dans le domaine des paiements directs, car la forêt ne fait pas partie des activités agricoles de base. L'estivage est quant à lui pris en compte indirectement par le fait que, comme expliqué ci-dessus, l'effectif d'animaux déterminant n'est pas réduit lorsque le troupeau n'est pas gardé dans l'exploitation principale. En outre, l'estivage bénéficie d'un régime de paiements directs spécifique, fondé sur la charge usuelle en bétail.

## **6.2 Postulat 12.3242 « Evaluation précise de la charge de travail minimale donnant droit à des paiements directs dans l'agriculture »**

Le calcul de l'UMOS se fonde sur des données d'économie du travail relevées par le groupe *Bâti-ments, animaux et travail* d'Agroscope sur des exploitations agricoles suisses. Ces relevés sont effectués non seulement pour les travaux des champs et d'étable, mais aussi pour les tâches de gestion et les tâches spéciales. Selon l'activité considérée, ces deux dernières tâches représentent entre 20 et 60 % du temps de travail total pris en compte pour le calcul des facteurs UMOS (Schick 2012). Ces données sont elles aussi régulièrement révisées et les divergences par rapport à la situation réelle sont prises en compte lors d'adaptations des facteurs UMOS.

Dans le système actuel, les difficultés d'exploitation sont également prises en compte dans le domaine des paiements directs. Des suppléments UMOS sont accordés pour les difficultés engendrées par les conditions topographiques ou liées à une forme de production spéciale – p. ex. la production biologique. La charge de travail sur les parcelles très escarpées sera encore mieux prise en compte dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017, car il est prévu de relever le supplément octroyé pour les terrains en forte pente, avec une déclivité supérieure à 50 %, parallèlement au relèvement des contributions pour les terrains en pente décidé dans le cadre de la PA 14-17.

Le supplément pour la transformation et la vente des produits de la ferme – déjà appliqué dans le domaine de la LDFR et des améliorations structurelles – se fonde sur des autodéclarations qui engendrent une charge administrative conséquente pour les agriculteurs aussi bien que pour les autorités. Dans le domaine des paiements directs, où la classification des exploitations doit être effectuée chaque année (contrairement à ce qui est le cas dans le domaine du droit foncier), la prise en compte de ces activités se traduirait par un surcroît de charge administrative trop important. La grande diversité des activités dans ce domaine rend difficile l'établissement de facteurs standardisés. De plus, ces valeurs sont soumises à une forte fluctuation, de sorte que l'exploitant ne saurait pas, d'une année à l'autre, s'il atteint la limite exigée. Pour les raisons précitées, il n'apparaît ni judicieux ni adéquat que les activités de transformation et de vente des produits de la ferme soient prises en comptes dans le domaine des paiements directs.

### 6.3 Postulat 12.3906 « Mesure de l'unité de main-d'œuvre standard »

**Le système de mesure de l'UMOS qui s'applique à l'agriculture d'aujourd'hui et de demain est-il approprié et cohérent ?**

La référence au travail confère au système UMOS une base claire ; de plus, ce système est utilisé dans tous les domaines de l'agriculture. On peut donc partir du principe que ce système est cohérent, même si cette cohérence est légèrement diminuée par le fait que certains suppléments ne sont pas – pour des raisons justifiées – accordés dans le domaine des paiements directs, alors qu'ils le sont dans d'autres.

#### *Adéquation du système – rentabilité mal reflétée*

Le système UMOS doit être évalué de manière différenciée selon le domaine d'application considéré. Il est adéquat lorsqu'il s'agit de fixer la limite inférieure donnant droit aux paiements directs. Dans ce domaine, il serait même envisageable de le simplifier. Dans d'autres domaines – améliorations structurelles et, plus particulièrement, droit foncier – le jugement doit être nuancé. Le système UMOS ne reflète pas suffisamment bien la capacité de rendement économique des exploitations, car il ne permet pas de tenir compte de manière appropriée du potentiel économique. Ce défaut n'est que relatif dans le domaine des améliorations structurelles. En effet, dans ce cas le système sert – à juste titre – uniquement de seuil d'entrée pour le dépôt d'une demande d'aide à l'investissement ; un examen approfondi de la situation économique de l'exploitation est effectué dans un deuxième temps, ce qui permet de juger du bien-fondé de l'investissement prévu. Cette procédure à deux échelons n'existe pas dans le domaine du droit foncier, ce qui rend le système UMOS seulement moyennement approprié.

#### *Système UMOS centré sur les activités agricoles de base*

Le système UMOS est centré sur les activités agricoles de base ; de ce fait, toutes les activités qui en font partie – y c. la transformation et la vente des matières premières produites sur l'exploitation – sont prises en compte dans le calcul l'UMOS. Cette focalisation peut certes être considérée comme un point fort – en particulier si l'on se place du point de vue de l'aménagement du territoire – mais elle est jugée trop restrictive par les milieux partenaires. Selon ces derniers, la Confédération doit autoriser des formes d'agriculture diverses, à condition qu'une part suffisante d'activités agricoles de base soit

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOs

exercée sur chaque exploitation. L'extension du système aux activités proches de l'agriculture permettrait aussi de mieux rendre compte de l'esprit d'entreprise des exploitants.

### *L'adéquation du système doit être améliorée*

Pour supprimer au moins partiellement les points faibles identifiés, il serait judicieux d'étendre le système aux activités proches de l'agriculture. Cela permettrait non seulement de satisfaire à l'exigence de la plus grande diversité possible des formes d'agriculture encouragées, mais aussi de mieux refléter le potentiel économique des exploitations. Une autre amélioration substantielle serait obtenue si le système UMOs était complété par un examen approfondi de la rentabilité économique des exploitations.

### **Comment tenir compte de la diversification du secteur de l'agriculture d'une façon qui permette de prendre en considération toutes les activités agricoles et paraagricoles effectivement exercées ?**

L'extension du système UMOs aux activités proches de l'agriculture permettrait de tenir compte de la diversification du secteur agricole. Concrètement, cette extension devrait être conçue de manière à être aussi simple que possible et à se fonder sur des données disponibles. Il s'agirait prioritairement de suppléments dans le domaine du droit foncier rural et dans celui des améliorations foncières.

Pour garantir qu'une exploitation éligible exerce suffisamment d'activités agricoles de base, il convient de lier le supplément pour les activités proches de l'agriculture à une condition explicite en la matière. Une proposition pour l'introduction d'une telle disposition à l'échelon réglementaire sera mise en audition en temps voulu.

### **Quelles conséquences le futur système UMOs aura-t-il sur les différents domaines concernés et comment sera-t-il aménagé pour garantir qu'il sera simple à appliquer et qu'il répondra à toutes les exigences requises ?**

Les activités proches de l'agriculture ne doivent pas être prises en compte dans le domaine des paiements directs ; dans ce domaine en effet, le calcul de l'UMOS concerne quelque 60 000 exploitations et il faut donc que le système reste simple et stable. Dans le domaine des améliorations structurelles, la prise en compte des activités proches de l'agriculture aurait pour effet qu'un plus grand nombre d'exploitations atteignent le seuil nécessaire pour pouvoir déposer une demande d'aide à l'investissement. Il n'est pour l'heure pas possible de chiffrer avec précision les exploitations concer-

**Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS**

nées, car les données nécessaires à cet effet ne sont pas disponibles. Il convient par ailleurs de noter que la grande majorité des exploitations qui bénéficient d'aides à l'investissement dépassent le seuil UMOS déjà avant la réalisation de leur projet, la valeur moyenne des exploitations requérantes s'élevant à 2,7 UMOS.

Les effets seront sans doute les plus déterminants dans le domaine du droit foncier rural, car dans ce cas la valeur UMOS est non seulement un critère d'entrée en matière mais aussi le critère définitif pour le droit à la mesure d'encouragement. La proportion d'exploitations qui atteindront la limite pour la définition de l'entreprise agricole selon un système UMOS élargi aux activités proches de l'agriculture dépendra de la manière dont celui-ci sera conçu. Dans le cas où le nouveau système consisterait uniquement à soumettre à une analyse économique les exploitations qui n'atteignent pas la limite UMOS requise, le nombre d'exploitations considérées comme des entreprises augmenterait certainement. Si en revanche le nouveau système exigeait aussi une analyse économique des exploitations qui sont actuellement considérées comme des entreprises du seul fait de leur taille, ce nombre pourrait diminuer. Etant donné que la limite pour la définition de l'entreprise agricole joue également un rôle dans le droit sur l'aménagement du territoire, la prise en compte des activités proches de l'agriculture aura aussi un effet dans ce domaine. Il convient par conséquent de trouver un mode de calcul qui satisfasse aux besoins de l'agriculture aussi bien qu'à ceux de l'aménagement du territoire.

**Est-il possible de mesurer et de prendre en compte avec précision les prestations d'intérêt public supplémentaires prévues par le PA 2014-17 ?**

Mesurer et calculer les prestations d'intérêt public n'est pas un objectif déclaré du système UMOS. Dans la plupart des cas, le système actuel tient toutefois déjà compte implicitement de la charge de travail découlant des prestations d'intérêt public. La sécurité de l'approvisionnement de la population stipulée à l'art. 104 Cst., par exemple, est liée à l'exploitation de la surface agricole utile et à la garde d'animaux de rente, qui sont des activités prises en compte dans le calcul de l'UMOS. La conservation des ressources naturelles et l'entretien du paysage rural sont en partie pris en compte par le biais des suppléments pour les conditions d'exploitation difficiles. Enfin, l'objectif de l'occupation décentralisée du territoire est pris en compte par le fait que les seuils applicables peuvent être modulés en fonction des régions.

## **7 Autres interventions en lien avec le système UMOS**

Comme mentionné dans l'introduction, plusieurs autres interventions parlementaires demandant une modification du système UMOS sont encore en suspens. Elles sont présentées ici sous l'angle de leur lien avec le présent rapport et dans la mesure où elles n'ont pas déjà été traitées dans les chap. 5 et 6 (comme le Po 12.3290, CN Graf Maya et de l'iv. ct. BE 12.318).

### **7.1 Tenir compte de conditions plus difficiles pour certaines exploitations agricoles (Po 11.4157, CN von Siebenthal Erich)**

Les conditions d'exploitation difficiles sont prises en compte dans le système UMOS actuel au moyen de suppléments (voir tableau 2). Ces suppléments sont de 0,015 UMOS/ha lorsque la déclivité est comprise entre 18 et 35 %, et de 0,03 UMOS/ha lorsque la déclivité dépasse 35 %. Selon les calculs d'Agroscope, ils sont suffisants pour couvrir le travail supplémentaire par rapport à la l'exploitation d'un terrain plat. Avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017 du relèvement des contributions pour les terrains en pente, le supplément pour les terrains en forte pente (avec une déclivité supérieure à 50 %) sera également relevé ; la charge de travail qu'implique l'exploitation de parcelles escarpées sera ainsi encore mieux prise en compte. Le Conseil fédéral considère ainsi que la demande est remplie et il propose de classer le postulat.

### **7.2 Abaisser la quantité de main-d'œuvre nécessaire pour bénéficier des améliorations structurelles (Mo 12.3592, CN von Siebenthal Erich)**

Les mesures du domaine des améliorations structurelles doivent bénéficier aux exploitations viables à long terme et qui, de ce fait, disposent de bases solides en vue du projet d'investissement qui doit être encouragé. Il convient à cet égard de tenir compte également des possibles évolutions futures du contexte. Les données du Dépouillement centralisé montrent que la capacité de rendement tend à s'accroître avec la taille des exploitations (fig. 4). On constate toutefois une très grande variance entre les exploitations : certaines qui n'atteignent pas la limite présentent une meilleure rentabilité que d'autres, qui la dépassent. Un système UMOS complété d'une analyse approfondie de la rentabilité des exploitations permettrait de prendre en compte de ces exploitations. L'examen de cette solution fait partie des travaux de suivi du présent rapport. Il ne serait en revanche pas judicieux d'abaisser la

limite sans prévoir une analyse économique, car cela augmenterait le nombre d'exploitations qui déposent des demandes sans avoir le potentiel de rendement nécessaire pour la réalisation du projet.

## 8 Conclusion du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a analysé en détail le système UMOS en vigueur actuellement et est arrivé à la conclusion que celui-ci doit évoluer. Il propose une démarche en deux temps.

Dans un *premier temps*, il s'agira de modifications effectuées à l'échelon réglementaire sur la base de la législation en vigueur : 1° prise en compte des activités proches de l'agriculture dans le calcul de l'UMOS applicable dans le domaine du droit foncier rural et dans celui des améliorations structurelles ; 2° révision des facteurs UMOS, en tenant compte notamment du progrès technique, et diminution du temps de travail normal ; 3° précision de la définition de l'UMOS figurant dans l'OTerm. Une audition sera menée en 2015 sur les modifications proposées et celles-ci devraient entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Dans un *second temps*, le Conseil fédéral entend étudier la possibilité d'exiger une analyse individuelle de l'éligibilité en vue de la reconnaissance d'une exploitation comme entreprise au sens du droit foncier rural. Dans le même temps, il réexaminerait les conditions actuellement en vigueur dans le domaine des améliorations structurelles. L'objectif est de présenter une proposition qui pourrait être mise en œuvre lors d'une prochaine étape du développement de la politique agricole. Le Conseil fédéral est convaincu que ces mesures permettent de faire évoluer la politique agricole dans un sens voulu et accepté aussi bien par la société que par les agriculteurs. De plus, elles favoriseraient de manière ciblée les exploitants innovants et faisant preuve d'esprit d'entreprise, ce que le Conseil fédéral considère comme indispensable.

## 9 Annexe

### 9.1 Autres interventions parlementaires relatives à l'UMOS

#### 9.1.1 Initiatives cantonales

**12.318, Initiative du canton de Berne, Calcul de l'unité de main-d'œuvre standard dans l'agriculture.**

## Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS

Texte déposé : Dans le cadre de la Politique agricole 2014-2017, la Confédération s'emploie à ce que :

- a. le calcul des besoins en travail (calcul de l'UMOS) tienne davantage compte du travail nécessaire à la vente sans intermédiaires, à la vente directe à la ferme et à l'agrotourisme ;
- b. le calcul de l'UMOS tienne compte du travail nécessaire à la tenue de la comptabilité, au traitement des données et à la transformation des produits (travail de base), tâches qui, dans la plupart des exploitations, sont accomplies par les agricultrices.

### 9.1.2 Interventions parlementaires dont le Conseil fédéral propose le rejet

#### **Po 12.3290, CN Graf Maya, Prise en considération du travail des agricultrices lors du calcul des UMOS**

Texte déposé : Le Conseil fédéral est chargé d'examiner comment, dans la Politique agricole 2014 à 2017, les activités para-agricoles exercées avant tout par les agricultrices pourraient être prises en considération lors du calcul des unités de main-d'œuvre standard (UMOS).

#### **Mo 12.3592, CN von Siebenthal Erich, Abaisser la quantité de main-d'œuvre nécessaire pour bénéficier des améliorations structurelles**

Texte déposé : Le Conseil fédéral est chargé d'abaisser la limite de l'unité de main-d'œuvre standard (UMOS) qui est nécessaire pour bénéficier des mesures individuelles relevant des améliorations structurelles de telle sorte que :

1. les exploitations qui sont considérées comme des entreprises agricoles et qui respectent la limite UMOS au sens de l'article 7 LDFR (1,0 UMOS) puissent profiter des améliorations structurelles ;
2. les exploitations qui sont considérées comme des entreprises agricoles et qui respectent la limite UMOS au sens de l'article 5 LDFR (exceptions cantonales jusqu'à 0,75 UMOS) puissent profiter des améliorations structurelles.

### 9.1.3 Interventions parlementaires dont le Conseil fédéral propose l'acceptation

#### **Po 11.4157, CN von Siebenthal Erich, Tenir compte de conditions plus difficiles pour certaines exploitations agricoles.**

Texte déposé : Le Conseil fédéral est chargé de revoir le calcul des facteurs d'unité de main-d'œuvre standard (UMOS) dans les régions de colline ou de montagne et de tenir compte à cet égard du fait que les conditions d'exploitation y sont plus difficiles.

## 9.2 Activités proches de l'agriculture selon l'art. 12b OTerm

- Service aux exploitations agricoles :
  - transformation, stockage et vente de produits régionaux ne provenant pour l'essentiel pas d'autres exploitations, par exemple production d'aliments pour animaux, stockage de fruits et légumes provenant d'exploitations voisines ou magasin de vente à la ferme.
- Prestations environnementales :
  - transformation de la biomasse (bioénergie, installations de biogaz, petits réseaux de chauffage) ;
  - transformation de la biomasse (compostage) ;
  - entretien et exploitation de forêts.
- Services liés au tourisme, à la restauration et aux loisirs :
  - vacances à la ferme ;
  - aventure sur la paille ;
  - Bed&Breakfast à la ferme ;
  - restauration, petite restauration ;
  - parcs aventure, p. ex. labyrinthe de maïs ou de roseaux (sans installations fixes).
- Prestations dans le domaine social et de la formation :
  - école et jardin d'enfants à la ferme ;
  - offres socio-thérapeutiques dans le domaine de la prise en charge des jeunes, des personnes âgées et des handicapés.

## 9.3 Bibliographie

Office fédéral de l'agriculture OFAG 2013 : Rapport agricole 2013. Office fédéral de l'agriculture, Berne.

Huber, R., Meier, B., Flury, C. 2014 : Evaluation, Weiterentwicklung und Alternativen des SAK-Systems, Bericht zu Handen des Bundesamtes für Landwirtschaft. Flury und Giuliani GmbH, Zürich.  
(Pas encore publié ; une copie peut être demandée à l'Office fédéral de l'agriculture)

Luder, W. 2003 : Bäuerliche Arbeit : Einheitlicher Standard gesucht. Agrarforschung 10(1), S. 26-31, 2003.

**Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS**

Meier, B. 2011 : Statistische Definition des landwirtschaftlichen Betriebes. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Statistik – Werkstattbericht (non publié). bemepro, Winterthur.

Moriz, C. 2007 : Arbeitszeitbedarf für die Betriebsführung in der Landwirtschaft. ein kausal-empirischer Ansatz für die Arbeitszeitermittlung in der Milchproduktion. Dissertation ETH Zürich. ETH Zürich, Zürich.

Schick, M. 2012 : Überarbeitung SAK-Faktoren AP 14-17- Präsentation zu Handen des BLW. Agroscope, Tänikon.

Weber, M. 2013 : Förderungswürdige Landwirtschaft, Bericht zu Handen des Bundesamtes für Landwirtschaft. webermanagement, Pfäffikon. (Pas encore publié ; une copie peut être demandée à l'Office fédéral de l'agriculture)