

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 218-2015
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2015.RRGR.872

Déposée le: 07.09.2015

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Graber (Horrenbach, UDC) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Non 09.09.2015

N° d'ACE: 318/2016 du 9 mars 2016
Direction: Direction de l'économie publique
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Abaissier le seuil de qualification d'entreprise agricole à 0,6 UMOS

Conformément à la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR), le Conseil-exécutif est chargé de faire passer le seuil de qualification d'entreprise agricole, qui est de une UMOS en zone de plaine et de 0,75 UMOS en région de montagne et de colline, à 0,6, quelle que soit la zone.

Développement :

L'unité de main d'œuvre standard (UMOS) est l'unité de mesure de la taille des exploitations. Elle permet de comparer entre elles les différentes activités agricoles (culture, élevage) et surtout de les additionner. L'UMOS est un critère de référence dans divers domaines de la politique agricole, qui permet de déterminer si une exploitation touche ou non des paiements directs ou des aides à l'investissement. Elle est également utile dans le droit foncier rural.

Mais l'UMOS sert surtout à déterminer si une exploitation a droit à la qualification d'entreprise agricole. Elle doit pour ce faire faire état d'une UMOS au minimum. Les cantons ont toutefois la possibilité d'abaisser ce seuil à 0,6. La qualification d'entreprise agricole a de nombreuses répercussions :

En cas de décès de l'exploitant, l'entreprise agricole est attribuée aux héritiers à la valeur de rendement (et non à la valeur vénale).

Les parents et fermiers ont un droit d'emption en cas de vente de l'entreprise.

Une entreprise agricole peut construire des bâtiments destinés à une activité accessoire connexe hors de la zone à bâtir et il est possible de construire de nouveaux bâtiments d'habitation.

Dans sa Politique agricole (PA) 2014-2017, le Conseil fédéral entend maintenant réduire les facteurs UMOS (prise en compte du progrès technique et baisse du nombre d'heures de travail par an de 2800 à 2600). Ce qui signifie que pour des données identiques, les entreprises agricoles auront moins d'UMOS. S'agissant du seuil d'éligibilité aux paiements directs, le problème a été désamorcé puisque l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG) a baissé le facteur de 0,25 à 0,2 UMOS. La situation se présente beaucoup moins bien pour les toutes petites exploitations qui, du fait de l'adaptation des facteurs UMOS, vont perdre leur statut d'entreprise agricole. Selon l'OFAG, elles seront 2500 dans ce cas.

Les cantons peuvent de leur propre compétence baisser le seuil de qualification à 0,6 UMOS. Berne, premier canton agricole de Suisse, ferait bien d'exploiter cette latitude pour éviter que de nombreuses entreprises agricoles perdent leur statut pour une simple raison technique.

Motivation de l'urgence :

La PA 2014-2017 causant de grosses pertes aux exploitants, il faut au minimum atténuer les conséquences les plus néfastes de la baisse des facteurs UMOS.

Réponse du Conseil-exécutif

Contexte

Aux termes de l'article 7, alinéa 1 de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR ; RS 211.412.11), on entend par entreprise agricole une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une unité de main-d'œuvre standard. Le Conseil fédéral fixe, conformément au droit agraire, les facteurs et les valeurs servant au calcul de l'unité de main-d'œuvre standard (UMOS)¹.

L'article 5, lettre a LDFR permet aux cantons de déroger à ce principe et de soumettre aux dispositions sur les entreprises agricoles des exploitations qui comptent moins d'UMOS :

- Avant la modification de la LDFR dans le cadre de la politique agricole 2014-2017 (PA 2014-2017), pour pouvoir être soumises à ces dispositions, les exploitations devaient atteindre la taille minimale de 0,75 UMOS. Le canton de Berne a fait usage de sa compétence de dérogation dans l'article 1, alinéa 1 de la loi sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole (LDFB ; RSB 215.124.1) en fixant à 0,75 UMOS la taille minimale des entreprises agricoles dans les régions de montagne et de collines.

¹ Selon l'article 3, alinéa 1 de l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (OTerm ; RS 910.91), l'unité de main-d'œuvre standard (UMOS) sert à mesurer la taille d'une exploitation au moyen de facteurs standardisés basés sur des données d'économie du travail.

- Dans le cadre de la PA 2014-2017, l'intention du Conseil fédéral d'adapter au 1^{er} janvier 2014 les facteurs UMOS aux évolutions techniques agricoles a donné lieu à des interventions politiques suscitant des discussions houleuses, y compris dans le canton de Berne. L'ajustement voulu aurait eu pour conséquence d'empêcher des petites exploitations à l'activité extensive d'être qualifiées d'entreprises agricoles au sens de la LDFR. Pour tenir compte des divers besoins régionaux et répondre aux attentes des entreprises para-agricoles, le parlement fédéral a donné aux cantons, par la révision de l'article 5, lettre a LDFR, la possibilité d'abaisser le seuil de qualification d'entreprise agricole de 0,75 à 0,6 UMOS. Cette révision législative a été approuvée avant que le Conseil fédéral ne statue sur les facteurs UMOS ; elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014.²

Le 28 octobre 2015, le Conseil fédéral a adopté le train d'ordonnances agricoles de l'automne 2015. Celui-ci comprend de nombreuses modifications d'ordonnances se répercutant sur l'UMOS :

- Ordonnance sur la terminologie agricole (OTerm ; RS 910.91) : adaptation des facteurs UMOS au progrès technique ; en parallèle, réduction du temps de travail normal de 2800 à 2600 heures par année ;
- Ordonnance sur le droit foncier rural (ODFR ; RS 211.412.110) : adaptation des suppléments UMOS à l'évolution technique et prise en compte de la réduction du temps de travail normal présumé ; détermination d'un supplément UMOS en relation avec le chiffre d'affaires pour les activités proches de l'agriculture (condition pour l'octroi du supplément UMOS : charge minimale de travail de 0,8 UMOS provenant des activités agricoles de base) ;
- Ordonnance sur les améliorations structurelles (OAS ; RS 913.1) : détermination d'une limite unique d'éligibilité de 1,0 UMOS pour l'octroi des aides individuelles à l'investissement ;
- Ordonnance sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture (OMAS ; RS 914.11) : harmonisation des limites UMOS pour l'octroi des prêts sans intérêts pour la conversion de dettes ;
- Ordonnance sur les paiements directs (OPD ; RS 910.13) : réduction de la limite d'entrée en matière pour les paiements directs de 0,25 à 0,2 UMOS.

Ce train d'ordonnances a déjà permis au Conseil fédéral d'atténuer considérablement les effets de l'adaptation des facteurs UMOS au progrès technique pour les exploitations agricoles de petite taille.

² Presque au même moment, l'article 25, alinéa 3 et l'article 56, alinéa 2 de la loi cantonale sur les impôts (LI ; RSB 661.11) ont été révisés au 1^{er} janvier 2014 : la loi prévoit désormais des avantages fiscaux pour les exploitations agricoles comptant au moins 0,5 UMOS (AGC du 26.03.2013).

Importance du seuil de qualification

Les entreprises agricoles au sens de la LDFR jouissent d'un statut privilégié dans différents domaines juridiques. Voici quelques exemples :

- Droit de succession rural
Les entreprises agricoles peuvent être reprises à la valeur de rendement (prix préférentiel) par les descendants qui souhaitent et sont aptes à exploiter eux-mêmes l'exploitation.
- Droit sur l'aménagement du territoire
Les bâtiments d'habitation situés en dehors de la zone à bâtir ne sont conformes à l'affectation de la zone que s'ils font partie d'une entreprise agricole. Par ailleurs, les exploitations accessoires non agricoles (destinées à l'agrotourisme p. ex.) et les nouvelles constructions destinées à l'élevage des chevaux ne peuvent être autorisées que si elles ont le statut d'entreprises agricoles.
- Bail à ferme
Le fermage est moins élevé pour les entreprises agricoles que pour les exploitations qui n'atteignent pas le seuil de qualification (immeubles agricoles). De plus, un fermier possède un droit de préemption sur un immeuble en fermage s'il est propriétaire d'une entreprise agricole.

Le statut d'entreprise d'une exploitation agricole n'a aucune répercussion dans les domaines suivants :

- Paiements directs
Une exploitation agricole peut toucher des paiements directs même lorsqu'elle n'a pas le statut d'entreprise agricole. Le seuil minimum pour être éligible aux paiements directs est de 0,2 UMOS.
- Aides à l'investissement
La limite d'éligibilité pour l'octroi des aides individuelles à l'investissement (crédits à l'investissement, contributions) est de 1,0 UMOS et est indépendante du seuil de qualification d'entreprise agricole.
- Fiscalité
En vertu de la loi cantonale sur les impôts, les exploitations agricoles comptant au moins 0,5 UMOS bénéficient d'avantages fiscaux (cf. art. 25, al. 3 et art. 56, al. 2 LI).

Appréciation

On estime aujourd'hui que quelque 80 pour cent de toutes les exploitations agricoles reconnues dans le canton de Berne doivent être considérées comme des entreprises agricoles au sens du droit foncier rural. Nous appuyant sur une évaluation GELAN³, nous estimons qu'environ 5,3 pour cent d'exploitations agricoles bernoises viendraient grossir les rangs des exploitations ayant le statut d'entreprise (zone de plaine +10,5 %, zone des collines +2,2 %, zone de montagne +3,1 %) si le seuil de qualification était réduit à 0,6 UMOS dans toutes les zones en tenant compte des décisions du Conseil fédéral du 28 octobre 2015. Cette amélioration du statut de protection, qui risquerait d'entraver le développement structurel, n'est pas souhaitable dans le

³ GELAN = Gesamtlösung EDV Landwirtschaft und Natur ; système d'information agricole commun aux cantons de Berne, de Fribourg et de Soleure. L'évaluation repose sur les données d'exploitation de 2015 relevées dans le cadre de GELAN ; celles-ci ne contiennent cependant pas tous les suppléments prévus dans l'ODFR (p. ex. vaches laitières dans une exploitation d'estivage, transformation des produits régionaux habituels).

contexte concurrentiel actuel ni du point de vue de la production agricole. Par ailleurs, le Conseil fédéral a considérablement atténué les effets de l'adaptation des facteurs UMOS au progrès technique avec les mesures prises en octobre 2015 (notamment grâce aux nouveaux suppléments pour les activités para-agricoles). Le Conseil-exécutif estime en outre que la législation cantonale en vigueur (art. 1, al. 1 LDFB) tient compte des différences structurelles et régionales de manière adaptée et conforme aux objectifs dans la mesure où la taille minimale des entreprises agricoles des régions de montagne et des collines (0,75 UMOS) est inférieure à celle des entreprises agricoles des régions de plaine (1,0 UMOS).

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil-exécutif rejette la présente motion.

Destinataires

- Grand Conseil