

Position préliminaire du Conseil et observatoire suisse de la filière du cheval COFICHEV sur le projet de modification du système d'unité de main d'œuvre standard UMOS

Facteur UMOS unique pour la catégorie « autres animaux de rente »

Résumé

Dans l'optique de la modification du système d'unité de main d'œuvre standard UMOS, le Conseil et observatoire suisse de la filière du cheval COFICHEV s'est penché sur le calcul des UMOS fondé sur le budget de travail, en particulier le facteur UMOS de la catégorie « autres animaux de rente ».

COFICHEV ne remet pas en question le principe de modification du système UMOS relevé dans le rapport, en particulier l'adaptation des facteurs UMOS à la charge de travail moyenne réelle, la diminution du temps de travail normal et les suppléments UMOS permettant de tenir compte des activités proches de l'agriculture.

La catégorie « autres animaux de rente » est un élément clé de la diversification des activités agricoles et du développement d'activités proches de l'agriculture. L'expérience pratique montre que peu ou pas de progrès techniques substantiels ont été obtenus pour la garde des animaux de cette catégorie. COFICHEV relève que, pour l'instant, les bases de calcul pour cette catégorie ne sont pas facilement accessibles ou ne sont pas publiées.

Pour de nombreuses exploitations agricoles qui ont diversifié leurs activités, la garde de chevaux en pension constitue un pilier économique important. Les chiffres-clé relatifs à la garde des chevaux publiés par Agroscope montrent que le facteur 0.03 UMOS/UGB actuel pénalise doublement la garde de chevaux. Pour que le même nombre d'UMOS soit pris en compte, il faut 3-5 fois plus d'heures de travail pour la garde de chevaux que pour la garde de vaches laitières. Pour ce même nombre d'UMOS, il faut également détenir environ 2 fois plus de chevaux que de vaches laitières. Ces constatations ne sont pas sans conséquences sur le volume des infrastructures, le coût des investissements et la rentabilité de cette filière.

Dans l'état actuel de ses connaissances, le Conseil et observatoire suisse de la filière du cheval COFICHEV demande donc :

1. La publication de données fondées sur le budget de travail pour chaque espèce de la catégorie « autres animaux de rente ».
2. D'introduire un facteur UMOS spécifique pour les chevaux et fondé sur le budget de travail tel qu'il apparaît dans les publications d'Agroscope. Il devrait au moins être de 0.055-0.060 UMOS par UGB.
3. De ne pas abaisser le facteur UMOS pour les autres animaux de rente tant que des publications ne démontrent pas l'ampleur des progrès techniques.
4. Qu'à l'avenir, l'art 12b OTerm précise quelles activités dans le domaine de la garde de chevaux sont considérées comme proches de l'agriculture.
5. De veiller à ce que les prestations dans le domaine de la garde de chevaux soit prises en compte de manière adéquate dans les autres textes législatifs actuellement en révision (p. ex 2^{ème} étape de la révision de la LAT).

A) Projet de modification du système UMOS, situation actuelle

En 2012, le Parlement a demandé au Conseil fédéral de procéder à une analyse détaillée du système de l'unité de main-d'œuvre standard (UMOS) suite à plusieurs postulats (von Siebenthal, 12.3234, Birrer-Heimo, 12.3242 et Leo Müller 12.3906).

Plusieurs autres interventions parlementaires touchant la question de l'UMOS ont été déposées et n'ont pas encore été traitées complètement :

- Initiative 12.318 du canton de Berne « Calcul de l'unité de main-d'œuvre standard dans l'agriculture »¹
- Interpellation 14.3934, conseillère nationale Graf Maya, « Unité de main-d'œuvre standard. Tenir compte de l'efficacité énergétique et de la pression exercée sur les ressources lors de l'adaptation au progrès technique »²
- Motion 14.3900, conseiller national von Siebenthal Erich, « Contributions aux améliorations structurelles. Abaisser le besoin de main-d'œuvre minimal »³
- Postulat 12.3290 conseillère nationale Graf Maya, « Prise en considération du travail des agricultrices lors du calcul des UMOS »⁴

Toutes visent à abaisser le seuil d'éligibilité pour certains domaines légaux ou à prendre en compte certaines activités supplémentaires agricoles ou proches de l'agriculture.

Rapport « Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS »

Le Conseil fédéral a adopté le 20 juin 2014 un rapport *Evaluation du système de l'unité de main-d'œuvre standard UMOS* à l'intention du Parlement. Le Conseil fédéral entend développer le système UMOS actuel⁵ et l'optimiser par des adaptations ciblées à l'échelon réglementaire et légal⁶. Des modifications à l'échelon réglementaire sont prévues pour 2016 dans les domaines suivants :

- adaptation des facteurs UMOS au progrès technique ;
- diminution du temps de travail normal de 2 800h à 2 600h/an ;
- suppléments UMOS permettant de tenir compte des activités proches de l'agriculture dans le domaine du droit foncier et dans celui des améliorations structurelles.

Puis, dans une 2^{ème} étape, au niveau législatif :

- Proposition de processus standardisé permettant d'adapter régulièrement les facteurs UMOS au progrès technique
- Système UMOS complété d'un examen approfondi de l'éligibilité de l'exploitation du point de vue économique

Modifications à l'échelon réglementaire

Selon l'OFAG, les propositions de modifications à l'échelon réglementaire seront mises en consultations en temps opportun. Les milieux intéressés auront alors l'occasion d'exprimer leur avis.

B) Le système UMOS ; rappel

L'unité de main d'œuvre standard (UMOS) est un indice utilisé pour mesurer la taille d'une exploitation agricole⁷. Les facteurs UMOS sont calculés par Agroscope. Pour ce faire, on mesure auprès d'exploitations agricoles suisses le temps de travail nécessaires aux différentes activités, en tenant compte non seulement des travaux des champs et d'étable, mais aussi des tâches spéciales et des

¹ http://www.parlament.ch/fr/suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20120318 [Consulté : 12.02.2015]

² http://www.parlament.ch/fr/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20143934 [Consulté : 12.02.2015]

³ http://www.parlament.ch/fr/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20143900 [Consulté : 12.02.2015]

⁴ http://www.parlament.ch/fr/suche/pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20123290 [Consulté : 12.02.2015]

⁵ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=53420> [Consulté : 12.02.2015]

⁶ [Evaluation du système de l'unité de main-d'oeuvre standard UMOS, Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats von Siebenthal \(12.3234\), Birrer-Heimo \(12.3242\) et Leo Müller \(12.3906\), 20 juin 2014](#) [Consulté : 12.02.2015]

⁷ <http://www.blw.admin.ch/themen/01844/index.html?lang=fr> [Consulté : 12.02.2015]

tâches de gestion de l'entreprise. Le temps de travail moyen est ensuite établi pour chaque activité. Le facteur UMOS correspondant s'obtient actuellement en divisant ce temps de travail moyen par 2 800 heures.

Actuellement, le système (art 3 OTerm⁸) comprend 7 facteurs (3 pour la surface agricole utile et 4 pour les animaux de rente) et 4 suppléments.

	Animaux de rente	F
1.	vaches laitières, brebis laitières et chèvres laitières	0.043 UMOS par UGB
2.	porcs à l'engrais, porcs de renouvellement de plus de 25 kg et porcelets sevrés	0.007 UMOS par UGB
3.	porcs d'élevage	0.04 UMOS par UGB
4.	autres animaux de rente	0.03 UMOS par UGB

Tableau 1 : Facteurs UMOS pour les animaux de rente (Source : art 3, al. 2, litt. b OTerm, RS 910.91)

Les facteurs UMOS et les modifications envisagées revêtent une importance vitale pour les exploitations agricoles, en particulier pour celles qui frôlent le seuil pour les paiements directs ou l'un ou l'autre seuil d'éligibilité comme entreprise agricole dans les divers domaines du droit agraire (tableau 2) :

Domaine	Seuil d'éligibilité
Paiements directs ⁹	0.25 UMOS
Mesures d'améliorations structurelles ¹⁰	1.25 UMOS pour les aides à l'investissement (mesures individuelles) 1.50-1.75 UMOS pour les nouveaux bâtiments (vaches laitières, truies ou poules pondeuses) 0.60 UMOS dans les régions menacées
Mesures d'accompagnement social ¹¹	0.6 – 1.75 UMOS
Droit foncier rural ¹²	Éligibilité comme entreprise agricole (important pour la valeur de rendement et le droit successoral) : 1.0 UMOS ; droit cantonal réservé : 0.6 UMOS
Bail à ferme agricole ¹³	Éligibilité comme entreprise agricole : 1.0 UMOS, droit cantonal réservé : 0.6 UMOS
Aménagement du territoire ¹⁴	Reprise de la définition de la LDFR (1.0 UMOS ; droit cantonal réservé : 0.6 UMOS) ; seuil pour <ul style="list-style-type: none"> • Les constructions et installations pour la détention et l'utilisation de chevaux conformes à l'affectation de la zone agricole (art 16a^{bis} LAT) • Les activités accessoires (art 24b LAT)

Tableau 2 : Domaines dans lesquels les UMOS jouent un rôle

Agroscope a montré et souligné qu'un système de calcul des UMOS fondé sur le budget de travail est utile pour le conseil dans le champ politique, comme aide à l'exécution et permet de se prononcer sur la charge de travail. La mise à disposition de chiffres-clé plausibles et compréhensibles permet ainsi d'améliorer l'acceptation du système de calcul¹⁵.

⁸ [Ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm](#) [consulté 12.02.2015]

⁹ [Ordonnance sur les paiements directs, OPD](#) [consulté 12.02.2015]

¹⁰ [Ordonnance sur les améliorations structurelles, OAS](#) [consulté 12.02.2015]

¹¹ [Ordonnance sur les mesures d'accompagnement social dans l'agriculture](#) [consulté 12.02.2015]

¹² [Loi fédérale sur le droit foncier rural, LDFR](#) [consulté 12.02.2015]

¹³ [Loi fédérale sur le bail à ferme agricole, LBFA](#) [consulté 12.02.2015]

¹⁴ [Loi sur l'aménagement du territoire, LAT](#) [consulté 12.02.2015]

¹⁵ [Matthias Schick, SAK-Faktoren und die Agrarpolitik, 36. Informationstagung Agrarökonomie, 2013](#), [Consulté : 12.02.2015]

C) La catégorie « autres animaux de rente »

La catégorie *autres animaux de rente* (facteur 4) comprend les animaux de rente qui n'entrent pas dans les catégories des vaches, brebis et chèvres laitières et des porcs (facteur 1-3) : les autres bovins, les caprins, les ovins, les bisons, les lamas, les alpagas, la volaille de rente, les lapins, les daims, les cerfs, ainsi que les équidés. Le même facteur UMOS (0.03/UGB) multiplié par le coefficient UGB (unité gros bétail) s'applique à toutes ces espèces. Les publications étayées relatives au budget de travail pour les travaux liés aux animaux de la catégorie « autres animaux de rente » et à leur évolution au cours des dernières décennies sont pratiquement inexistantes.

Ces animaux représentent une part conséquente du cheptel des animaux de rente en Suisse. Ils revêtent une grande importance dans plusieurs domaines, en particulier pour la diversification des activités agricoles, l'exploitation de surfaces dans des régions menacées ou les activités dans les espaces ruraux renforçant les liens entre producteurs et consommateurs. Dans un grand nombre de cas, ils ne contribuent pas à une utilisation exagérée de surfaces d'assolement.

L'expérience pratique montre que l'on n'observe pas dans les systèmes de garde de la catégorie « autres animaux de rente » des progrès techniques à la hauteur de ceux constatés dans la production laitière, l'engraissement ou l'élevage de porcs. Les raisons peuvent être diverses : faible taille du troupeau, impossibilité d'automatiser de nombreux travaux manuels, détention extensive, aménagement de bâtiments existants. Les systèmes de garde pour la catégorie « autres animaux de rente » ne vont pas évoluer de manière significative ces prochaines années.

Pour de nombreuses exploitations agricoles qui ont diversifié leurs activités, la garde de chevaux en pension constitue un pilier économique important. Une publication d'Agroscope montre que le temps de travail moyen pour une vache laitière en stabulation libre est de 101 heures par an (MOh). Les charges en travail pour la garde de chevaux en pension (0.7 UGB) sont plus élevées que pour les vaches laitières (1.0 UGB) et varient de manière extrême selon la manière de détenir les chevaux, le type d'exploitation et la taille de l'exploitation (tableau 3). Pour que le même nombre d'UMOS soit pris en compte, il faut 3-5 fois plus d'heures de travail pour la garde de chevaux que pour la garde de vaches laitières. En fin de compte, il faut détenir environ 2 fois plus de chevaux que de vaches laitières pour atteindre le même nombre d'UMOS. L'Office fédéral de l'agriculture a confirmé cette tendance¹⁶.

La garde de chevaux se trouve ainsi doublement pénalisée. Ces constatations ne sont pas sans conséquences sur le volume des infrastructures, le coût des investissements et la rentabilité de cette filière dont l'élevage est soutenu par des contributions fédérales non négligeables.

	Cheval en box individuel, grande exploitation	Cheval en box individuel, petite exploitation	Cheval en stabulation libre	Vache laitière
UGB/animal	0.7	0.7	0.7	1.0
MOh/UGB par année	356	338	201	101
MOh/animal par année	249	237	141	101
UMOS par UGB	0.03	0.03	0.03	0.043
UMOS par animal	0.021	0.021	0.021	0.043
MOh/UMOS par rapport aux vaches laitières (=1.0)	5.0	4.8	2.9	1.0

Tableau 3 : comparaison heures de travail (MOh) et facteurs UMOS (Source : Schwarz A et al 2013^{17 18})

¹⁶ [Communication de l'OFAG à COFICHEV, 17 octobre 2014](#) [consulté 12.02.2015]

¹⁷ [Schwarz A, Gazzarin C., Wirtschaftlichkeit der Pensionspferdehaltung, Informationstagung Agrarökonomie, 55. September 2013](#) [consulté 12.02.2015]

¹⁸ [Schwarz A., Gazzarin C., von Niederhäusern R., La garde de chevaux en pension est-elle rentable ?, Rapport ART 771, 2013](#) [consulté 12.02.2015]

D) Conséquences des modifications envisagées

Plusieurs travaux ont été effectués dans des exploitations détenant du bétail laitier et des porcs (facteurs 1-3). Ils montrent de manière étayée que le progrès technique dans ces domaines justifie la nécessité d'adapter ces facteurs UMOS. C'est également le cas pour les facteurs liés à l'exploitation de la surface agricole utile.

L'OFAG a communiqué que la modification envisagée des facteurs UMOS touchera plusieurs milliers d'exploitations. Les facteurs UMOS devraient être réduits de 16 %. Cette baisse sera compensée partiellement par la prise en compte du temps de travail de 2 600h/an au lieu de 2 800h/an, ce qui correspond à +7%. La diminution sera tout de même de 9%. Environ 1 000 exploitations ne bénéficieront plus de paiements directs car elles descendront au-dessous de la limite de 0.25 UMOS et 4 000 entreprises n'atteindront plus la limite pour être reconnues comme entreprise agricole¹⁹.

La perte de la reconnaissance comme entreprise agricole aura des conséquences négatives majeures, parfois en chaîne, en particulier au niveau du droit successoral (valeur de rendement), fiscal (alourdissement de la charge fiscale) et du bail à ferme, ainsi que pour le développement d'activités dans la zone agricole. Les régions périphériques seront notamment touchées.

Sur ce plan, on peut imaginer que plusieurs exploitants seront mécontents car ils ne pourront plus reprendre l'exploitation familiale à sa valeur de rendement, mais que, par contre, cette évolution satisfera un nombre croissant de cohéritiers et les finances cantonales. Ces derniers points figurent du reste au nombre des arguments avancés par certains cantons qui discutent la possibilité d'abaisser à 0.6 UMOS le seuil d'éligibilité comme entreprise agricole²⁰. Sur le plan de l'évolution structurelle, il n'est pas facile aujourd'hui de prédire l'étendue des effets sur l'offre et la demande en surface. La suppression d'exploitations augmentera l'offre en surface, mais la prise en compte d'activités accessoires freinera cette évolution, car les exploitations concernées voudront aussi se développer.

En ce qui concerne la garde des chevaux en zone agricole, les entreprises qui n'atteindront plus la limite pour être reconnues comme entreprises agricoles seront considérées comme des exploitations détenant des animaux à titre de loisir (art 24e LAT). Les conditions d'exploitation s'en trouveront grandement péjorées et tout développement sera entravé, les activités lucratives ou accessoires ne seront plus permises. On peut même imaginer des difficultés pour l'utilisation des constructions et installations autorisées dans la zone agricole, mais assorties d'une clause résolutoire (art 16b LAT).

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

Il est également prévu que le calcul de l'UMOS appliqué dans les domaines du droit foncier rural et des améliorations structurelles tienne, dans une certaine mesure, compte des activités proches de l'agriculture (art. 3, al. 1bis, LAgr²¹). 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 (art. 3, al. 1, LAgr). 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. Les exploitations qui ont beaucoup d'activités proches de l'agriculture ne pourraient donc faire valoir qu'une partie d'entre elles pour le calcul de l'UMOS. Comme la limite pour les aides à l'investissement se situe à 1.25 UMOS (art 3, alinéa 1 OAS²²), ce supplément revêt une importance surtout pour les exploitations qui obtiennent moins de 1,25 UMOS avec leurs activités agricoles de base.

¹⁹ [Daniel Salzmann, Samuel Krähenbühl, SAK-Faktoren sinken nun doch, Schweizer Bauer, 20.06.2014](#), [consulté : 12.02.2015]

²⁰ [Regierungsrat des Kantons Schwyz, Senkung der landwirtschaftlichen Gewerbegrenze im Kanton Schwyz, Beantwortung der Motion M 8/14](#) [consulté 12.02.2015]

²¹ [Loi sur l'agriculture, LAgr](#) [consulté 12.02.2015]

²² [Ordonnance sur les améliorations structurelles, OAS](#) [consulté 12.02.2015]

E) Demande du Conseil et observatoire suisse de la filière du cheval COFICHEV

COFICHEV ne remet pas en question le principe de modification du système UMOS relevé dans le rapport, en particulier l'adaptation des facteurs UMOS à la charge de travail moyenne réelle, la diminution du temps de travail normal et les suppléments UMOS permettant de tenir compte des activités proches de l'agriculture.

COFICHEV est cependant d'avis si le progrès technique a effectivement été mesuré de manière étayée dans plusieurs filières (vaches laitières, cultures, élevage et engraissement de porcs), on ne peut pas, automatiquement, en déduire par analogie que c'est aussi le cas dans d'autres filières. Des chiffres-clé plausibles et compréhensibles devraient être mis à disposition. Cela permettra d'améliorer l'acceptation et la crédibilité du système de calcul UMOS.

En ce qui concerne les chevaux, si on se base sur un budget de travail d'au moins 100 MOh par cheval, chiffre plausible dans les exploitations les plus performantes (détention de chevaux en groupe) et sur un temps de travail de 2 600 heures, un facteur UMOS d'au moins 0.055-0.060/UGB serait correct et équitable.

Dans l'état actuel de ses connaissances, le Conseil et observatoire suisse de la filière du cheval COFICHEV demande donc :

- 1) La publication de données fondées sur le budget de travail pour chaque espèce de la catégorie « autres animaux de rente »
- 2) D'introduire un facteur UMOS spécifique pour les chevaux et fondé sur le budget de travail tel qu'il apparaît dans les publications d'Agroscope. Il devrait au moins être de 0.055-0.060 UMOS par UGB.
- 3) De ne pas abaisser le facteur UMOS pour les autres animaux de rente tant que des publications ne démontrent pas l'ampleur des progrès techniques.
- 4) Qu'à l'avenir, l'art 12b OTerm précise quelles activités dans le domaine de la garde de chevaux sont considérées comme proches de l'agriculture.
- 5) De veiller à ce que les prestations dans le domaine de la garde de chevaux soit prises en compte de manière adéquate dans les autres textes législatifs actuellement en révision (p. ex 2^{ème} étape de la révision de la LAT).

COFICHEV, 16.03.2015