

**MESSAGE N° 81**

24 juin 2008

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil  
accompagnant le projet de loi relative à  
la définition de l'entreprise agricole pour  
les années 2008, 2009 et 2010****1. INTRODUCTION****1.1 Généralités**

L'article 7 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (ci-après: LDFR) définit la notion d'entreprise agricole. Elle utilise notamment, pour ce faire, la notion d'unité de main-d'œuvre standard (ci-après: UMOS), qui définit de manière normée les besoins en main d'œuvre de l'entreprise agricole.

La notion d'entreprise agricole selon la LDFR déploie à ce jour ses effets dans de multiples domaines d'intervention de la politique agricole, ou même de l'aménagement du territoire, bien au-delà des buts propres au droit foncier rural. Cette notion est ainsi fondamentale, et chaque modification qui lui est apportée a de profonds impacts, notamment, sous l'angle de l'évolution des structures agricoles.

**1.2 La modification de la LDFR du 5 octobre 2007**

Dans le cadre du projet de politique agricole 2011 (ci-après: PA 2011), la Confédération a relevé la limite minimale de la taille d'une entreprise agricole au sens de l'article 7 al. 1 LDFR. Cette limite minimale passera à 1,0 UMOS, à la place de 0,75 UMOS (état actuel de la LDFR), dès l'entrée en vigueur de la modification du 5 octobre 2007 de la LDFR, le 1<sup>er</sup> septembre 2008.

Au vu de la diversité de l'agriculture suisse et de ses structures foncières et patrimoniales, la Confédération a toutefois jugé préférable de laisser aux cantons la possibilité de légiférer afin de soumettre aux dispositions particulières sur les entreprises agricoles celles qui n'atteignent pas la taille minimale de 1,0 UMOS (art. 5 let. a LDFR). Cette nouvelle limite entrera en vigueur dans le canton de Fribourg si celui-ci ne fait pas usage de la possibilité, qui lui est réservée à l'article 5 let. a LDFR, de soumettre aux dispositions particulières sur les entreprises agricoles celles dont la taille est supérieure ou égale à 0,75 UMOS.

Les impacts les plus importants d'une augmentation de la valeur limite à 1,0 UMOS se feront sentir dans le droit successoral paysan (possibilité des descendants de reprendre le domaine à la valeur de rendement agricole) et dans certains des aspects publics du droit foncier rural (limite du partage matériel), mais aussi en matière de bail à ferme agricole (durée minimale de bail de 9 ans, approbation obligatoire du fermage) et d'investissements agricoles (crédits agricoles, constructions de logements ou activités accessoires non agricoles hors des zones à bâtir).

**2. ÉVOLUTION DES STRUCTURES AGRICOLES  
ET PA 2011****2.1 En général**

Le but recherché par le Conseil fédéral en augmentant la limite minimale pour être reconnu comme entreprise agricole est de favoriser l'évolution des structures agricoles pour les rendre plus compétitives, en mettant à contribution tant le droit privé (droits successoraux) que public (autorisations foncières) pour décourager la reprise de domaines jugés trop petits au bénéfice de l'agrandissement des entreprises de taille plus importante.

La valeur de 1,0 UMOS retenue le 5 octobre 2007 par le Parlement fédéral est une valeur de compromis, qui permet de contenir l'évolution structurelle à un rythme socialement supportable. Correspondant à une pleine charge de travail d'une unité de main d'œuvre agricole, cette limite est le gage d'une exploitation familiale que l'on peut encore qualifier de professionnelle et à laquelle les droits (p. ex: reprise de domaines à la valeur de rendement agricole) et les contraintes (p. ex: interdiction de partage matériel) posés par la LDFR semblent raisonnablement applicables sans contestations internes (familles paysannes), ni externes (société civile et politique agricole). Cette taille de 1,0 UMOS représente aussi l'expression minimale d'une exploitation qui peut encore être exploitée à titre principal.

**2.2 UMOS et exploitations selon la LDFR****2.2.1 Définitions**

Afin d'illustrer la signification concrète du passage de 0,75 à 1,0 UMOS, il est intéressant de présenter schématiquement quelques exploitations remplissant les conditions requises pour être reconnues au sens de la LDFR.

La définition des unités de main-d'œuvre standard est donnée dans l'ordonnance sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (ci-après: OTerm). L'UMOS sert à saisir les besoins en travail de toute l'exploitation à l'aide de facteurs standardisés. On peut mentionner les principaux facteurs UMOS suivants:

- pour la surface agricole utile (ci-après: SAU) sans les cultures spéciales, le facteur est fixé à 0,028 UMOS/ha<sup>1</sup>;
- pour les vaches laitières, il est fixé à 0,043 UMOS/UGB<sup>2</sup>;
- pour les autres animaux de rente, comme les jeunes bovins, il est fixé à 0,03 UMOS/UGB;
- des suppléments sont notamment prévus pour les terrains en pente dans les zones de montagne et de collines (18 à 35% de déclivité: 0,015 UMOS/ha et plus de 35% de déclivité: 0,03 UMOS/ha).

Ainsi il est possible, sur la base de ces facteurs, de déterminer le besoin en travail standardisé de diverses exploitations. A l'aide d'exemples dont le détail est fourni en annexe, il est possible d'illustrer ce que représentent des exploitations de 0,75 UMOS, respectivement 1,0 UMOS.

<sup>1</sup> Hectares<sup>2</sup> Unité de gros bétail

### 2.2.2 Exemples d'illustrations

#### Cas 1: Exploitation mixte de plaine<sup>1</sup>

Une exploitation de 15 hectares avec bétail comprenant un cheptel de 5 vaches et environ 8 génisses correspond à 0,75 UMOS. La même exploitation de 15 hectares avec un cheptel de 8 vaches et environ 16 génisses correspond à 1,0 UMOS.

#### Cas 2: Exploitation mixte de montagne<sup>2</sup>

Une exploitation de 9 hectares avec 4 hectares en pente de 18 à 35% et 2 hectares de plus de 35% avec un troupeau comprenant un cheptel de 6 vaches et environ 8 génisses correspond à 0,75 UMOS. La même exploitation de 9 hectares avec un cheptel de 10 vaches et environ 14 génisses correspond à 1,0 UMOS.

#### Cas 3: Exploitation de grandes cultures en plaine<sup>3</sup>

Une exploitation de 27 hectares en plaine sans bétail correspond à 0,75 UMOS. Avec la nouvelle définition, il faut compter, uniquement avec des cultures et sans bétail, avec une surface de 36 hectares pour atteindre 1,0 UMOS. En considérant une exploitation de grandes cultures de 27 hectares avec une production complémentaire de bovins à l'engrais d'environ 18 têtes, on atteint la taille de 1,0 UMOS.

### 2.2.3 Commentaires

Sur la base des exemples ci-dessus, on constate que tant que les exploitations détiennent du bétail, la nouvelle limite fixée à 1,0 UMOS correspond à des exploitations de taille moyenne et, dans tous les cas, de taille inférieure à la taille moyenne des entreprises agricoles de notre canton. La dimension des cheptels considérés est également inférieure à la moyenne cantonale. Le changement de limite de 0,75 UMOS à 1,0 UMOS a, par contre, une incidence plus marquée sur les exploitations de plaine sans bétail où l'exemple calculé montre un passage d'une taille de 27 hectares à 36 hectares. Toutefois, l'on constate que si l'exploitation devait garder une production de bovins à l'engrais, une exploitation de 27 hectares avec environ 18 têtes correspondrait à la définition de 1,0 UMOS.

Il est à relever que le canton de Fribourg comprend une majorité d'exploitations agricoles orientées vers la production laitière et que la garde de bétail y est généralement pratiquée. Ainsi, l'on peut dire que dans l'ensemble la limite de 1,0 UMOS fixée par la législation aura des conséquences limitées dans notre canton.

### 2.3 Situation dans le canton de Fribourg

Il sied d'examiner l'impact que peut avoir, dans le canton de Fribourg, l'augmentation de la limite d'UMOS sur les entreprises agricoles. Pour ce faire, il s'agit d'abord d'analyser la structure des exploitations fribourgeoises. Les chiffres de référence, utilisés dans les tableaux ci-dessous, sont ceux de l'année 2007. Ils sont issus des données relatives aux paiements directs contenues dans le système GELAN.

<sup>1</sup> cf. annexe: tableaux cas 1  
<sup>2</sup> cf. annexe: tableaux cas 2  
<sup>3</sup> cf. annexe: tableaux cas 3

### 2.3.1 Exploitations fribourgeoises en fonction des UMOS par zone de production

NOMBRE D'UMOS	ZONE DE PLAINE	ZONE DES COLLINES	ZONE DE MONTAGNE 1 À 4	NOMBRE D'EXPLOITATIONS
DE 0 à 0,75	225	94	144	463 (soit 15,8% du total)
de 0,75 à 1	130	51	46	227 (soit 7,76% du total)
de 1 à 1,25	118	56	67	241 (soit 8,24% du total)
Plus de 1,25	977	414	602	1993 (soit 68,2% du total)
Total	1450	615	859	2924 (soit 100%)

### 2.3.2 Exploitations fribourgeoises qui nécessitent entre 0,75 UMOS et 1,0 UMOS par zone de production et classe de grandeur

SAU	Zone de plaine	Zone des collines	Zone de montagne 1	Zone de montagne 2 à 4	Total	% par rapport à 2924
De 0 ha à 10 ha	22	14	18	5	59	2,02%
de 10 ha à 20 ha	63	35	15	7	120	4,1%
de 20 ha à 30 ha	34	2	1	0	37	1,27%
de 30 ha et +	11	0	0	0	11	0,37%
Total	130	51	34	12	227	7,76%

### 2.3.3 Exploitations fribourgeoises de plus de 20 ha qui nécessitent entre 0,75 UMOS et 1,0 UMOS

SAU	ZONE DE PLAINE	ZONE DES COLLINES	ZONE DE MONTAGNE 1	ZONE DE MONTAGNE 2 À 4	TOTAL
DE 20 HA À 30HA	34	2	1	0	37
% par rapport à 2924	1,16%	0,07%	0,03%	0%	1,27%
De 30 ha et +	11	0	0	0	11
% par rapport à 2924	0,38%	0%	0%	0%	0,37%
De 20 ha et +	45	2	1	0	48
% par rapport à 2924	1,54%	0,07%	0,03%	0%	1,64%

### 2.3.4 Conclusions

Il ressort des données statistiques résumées au chiffre 2.3.1 ci-dessus que la proportion d'exploitations fribourgeoises qui se situent entre 0,75 UMOS et 1,0 UMOS est de 7,76%, soit 227 unités. Ce sont ces exploitations qui, sans intervention du législateur fribourgeois, seront touchées par la récente modification de la LDFR.

Le tableau 2.3.2 illustre pour les exploitations qui se situent entre 0,75 UMOS et 1,0 UMOS, soit les exploitations qui tombent sous le coup de l'augmentation du seuil d'UMOS, leur répartition par classe de grandeur. Statistiquement, on peut considérer deux catégories. D'une part, les exploitations qui comptent une surface inférieure à 20 ha. Il s'agit là essentiellement de plus petites exploitations, dont la dimension est problématique

dans le contexte de l'évolution de la politique agricole. Le canton en compte 179. D'autre part, il s'agit des exploitations qui comptent plus de 20 ha. Ce sont là des exploitations agricoles de taille plus importante qui ont atteint une taille jugée suffisante pour permettre une exploitation agricole rationnelle. Ces exploitations, qui sont au nombre de 48, ne forment que le 1,64% du total des exploitations considérées.

Il ressort du tableau 2.3.3 que seules 3 entreprises sur 48 situées dans la tranche de 0,75 UMOS à 1,0 UMOS et de plus de 20 hectares se trouvent en zone des collines et en zone de montagne 1. Les 45 autres exploitations touchées par l'adaptation fédérale se situent en zone de plaine. Il s'agit généralement d'exploitations sans bétail et spécialisées dans les grandes cultures.

### 3. LES TRAVAUX PRÉPARATOIRES

Les conséquences de la modification du 5 octobre 2007 ont été discutées avec les représentants fribourgeois du monde agricole, en particulier la Chambre fribourgeoise d'agriculture et l'Union des paysans fribourgeois.

La Commission de l'agriculture a en outre, conformément au mandat qui lui est donné par la loi sur l'agriculture (art. 11 al. 2 LAgri) fait part de sa détermination en ce qui concerne les options qu'il conviendrait de suivre dans le canton de Fribourg suite à la modification de la LDFR. Elle admet qu'il soit fait usage, dans le canton, de la liberté conférée par le droit fédéral à l'article 5 let. a LDFR, mais soutient que cela ne doit se faire que pour une période transitoire.

### 4. LA PROPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

A l'instar du Parlement fédéral, qui a souhaité modérer le rythme de l'évolution des structures des exploitations qu'entendait imprimer le Conseil fédéral dans le cadre du projet PA 2011, et de la Commission de l'agriculture, le Conseil d'Etat souhaite laisser aux exploitants de domaines agricoles n'atteignant pas, souvent de peu, la nouvelle limite de 1,0 UMOS, une période adéquate afin qu'ils puissent mettre en œuvre leurs projets en cours de reprise en propriété ou d'investissements sans être pénalisés de manière trop abrupte par la nouvelle limite fédérale.

Une autre solution serait celle consistant à instituer une dérogation permanente à la valeur de 1,0 UMOS, ainsi que l'a fait le canton de Berne pour les exploitations de montagne. Une telle disposition devrait alors être ancrée dans l'actuelle loi du 28 septembre 1993 d'application de la loi fédérale sur le droit foncier rural (ci-après: LALDFR). Elle serait par contre de nature à freiner excessivement l'évolution structurelle des exploitations agricoles fribourgeoises, qui reste néanmoins souhaitable.

La solution préférée est de différer l'entrée en vigueur dans le canton des dispositions concernées. Il est ainsi proposé de maintenir la limite de 0,75 UMOS pour les entreprises agricoles durant une phase de transition d'un peu plus de deux ans, soit jusqu'au 31 décembre 2010. Cela permettra d'éviter que des projets imminents de reprise ou de développement dynamique concernant des domaines dont le nombre d'UMOS est proche ou légèrement inférieur à la nouvelle limite soient mis en péril inutilement, sans avoir laissé à leur propriétaire le temps, donc l'opportunité de les réaliser.

La solution proposée prend dès lors la forme d'une loi limitant dans le temps la définition cantonale dérogatoire de l'entreprise agricole au sens de la LDFR. Elle permet aux exploitants de prendre leurs dispositions dans un délai raisonnable pour en tirer parti, le cas échéant, durant la période allant du 1<sup>er</sup> septembre 2008 (entrée en vigueur du droit fédéral modifié) jusqu'au 31 décembre 2010. Une solution similaire sera vraisemblablement retenue aussi dans le canton de Vaud, des échanges fructueux ayant eu lieu entre les deux cantons.

## 5. COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET

### Article 1

L'article 1 est destiné à maintenir, dans le canton de Fribourg, la limite de 0,75 UMOS pour être reconnu en tant qu'entreprise agricole LDFR.

### Article 2

Conformément à la proposition du Conseil d'Etat, la solution proposée ne doit revêtir qu'un caractère transitoire. C'est la raison pour laquelle la présente loi expirera le 31 décembre 2010.

A noter en outre que, comme la loi fédérale est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2008 déjà, il est proposé de donner à la présente loi un effet rétroactif à cette dernière date, ceci afin d'assurer une continuité sous l'angle juridique. On rappelle en effet que jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2008, la limite fédérale était fixée à 0,75 UMOS.

## 6. INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Le présent projet de loi n'induit aucune incidence financière ou en personnel.

## 7. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le présent projet de loi n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

## 8. CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ

Les modifications ou adaptations concernées par le présent projet de loi sont conformes au droit fédéral.

Ce projet de loi ne rencontre par ailleurs aucune incompatibilité avec le droit européen.

## 9. REFERENDUM LÉGISLATIF

Le présent projet de loi est soumis au referendum législatif. Il n'est pas soumis au referendum financier.

**ANNEXES :**

***Cas 1 : Exploitation mixte de plaine (environ 0,75 UMOS)***

	NOMBRE			COEFFICIENT 2008		UMOS
POUR LA SAU	15.0	ha	x	0,028	=	0,420
CULTURES SPECIALES		ha	x	0,3	=	
SURFACES VITICOLES PENTES / TERRASSES		ha	x	1,0	=	
SUPPLEMENT CULTURE BIOLOGIQUE 20 %		ha	x	20 %	=	
TERRAINS EN PENTE (ZPC/ZM) 18-35 %		ha	x	0,015	=	
PENTE < 35 %		ha	x	0,03	=	
VACHES, BREBIS, CHEVRES LAIT.	5.00	UGB	x	0,043	=	0,215
PORCS A L'ENGRAIS		UGB	x	0,007	=	
PORCS D'ELEVAGE		UGB	x	0,04	=	
AUTRES ANIMAUX DE RENTE	4.00	UGB	x	0,03	=	0,120
ARBRES FRUITIERS HAUTE-TIGE		nb	x	0,001	=	
<b>TOTAL UMOS</b>						<u>0,755</u>

***Cas 1 : Exploitation mixte de plaine (environ 1,0 UMOS)***

	NOMBRE			COEFFICIENT 2008		UMOS
POUR LA SAU	15.0	ha	x	0,028	=	0,420
CULTURES SPECIALES		ha	x	0,3	=	
SURFACES VITICOLES PENTES / TERRASSES		ha	x	1,0	=	
SUPPLEMENT CULTURE BIOLOGIQUE 20 %		ha	x	20 %	=	
TERRAINS EN PENTE (ZPC/ZM) 18-35 %		ha	x	0,015	=	
PENTE < 35 %		ha	x	0,03	=	
VACHES, BREBIS, CHEVRES LAIT.	8.00	UGB	x	0,043	=	0,344
PORCS A L'ENGRAIS		UGB	x	0,007	=	
PORCS D'ELEVAGE		UGB	x	0,04	=	
AUTRES ANIMAUX DE RENTE	8.00	UGB	x	0,03	=	0,240
ARBRES FRUITIERS HAUTE-TIGE		nb	x	0,001	=	
<b>TOTAL UMOS</b>						<u>1,004</u>