

LA GESTION DU FONCIER AGRICOLE



Les plans de développement de la zone agricole et la gestion du foncier agricole

La question de la gestion du foncier agricole est fort complexe et fait appel à plusieurs aspects, de la protection collective de la ressource sol à des fins agricoles à sa gestion au quotidien par les propriétaires des terres agricoles (décisions de la CPTAQ, transactions de parcelles de terrains, location de terres, etc.). L'élaboration des plans de développement de la zone agricole peut être l'occasion de réfléchir sur les actions à favoriser dans ce domaine pour protéger davantage le territoire agricole ou encore faciliter l'établissement d'aspirants agricoles. Ainsi, de nouveaux modèles de gestion du foncier agricole, notamment pour la valorisation de terres en friche, pourraient être examinés.

LE PATRIMOINE AGRICOLE QUÉBÉCOIS

Les sols agricoles propices à l'agriculture comptent pour moins de 2 % de la superficie totale du Québec. En adoptant, en 1978, la *Loi sur la protection du territoire agricole*, le gouvernement reconnaissait la rareté de cette ressource et la nécessité de protéger ce patrimoine collectif à des fins agricoles pour les générations futures.

Dans le cadre de l'application de la LPTAA, la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ) a la responsabilité de protéger ce patrimoine collectif et *d'assurer la pérennité d'une base territoriale pour la pratique de l'agriculture et de favoriser, dans une perspective de développement durable, la protection et le développement des activités et des entreprises agricoles dans les zones agricoles établies.*¹ À cette fin, les modifications aux limites de la zone agricole, le morcellement et les usages autres qu'agricoles sont prohibés en zone agricole à moins d'autorisation de la Commission.²

La CPTAQ a également comme responsabilité d'administrer la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents*. Adoptée en 1979, cette Loi vise principalement à contrer l'achat par des étrangers de terres agricoles à des fins spéculatives et leur développement éventuel à des fins autres que l'agriculture (résidentielle, commerciale ou industrielle). Elle vise également à assurer que la disponibilité du patrimoine agricole québécois propice à la culture du sol ou à l'élevage des animaux soit principalement au bénéfice des producteurs agricoles d'ici et de ceux qui souhaitent s'y établir.³

Cette Loi a permis de freiner le phénomène d'appropriation de terres agricoles par des propriétaires dont les visées de développement étaient multiples, mais nullement agricoles. Nombre de ces terres détenues par des non-résidents et acquises avant l'adoption de la Loi ont été, après plusieurs années, en partie récupérées par les municipalités. Cette opération a donné lieu, dans certains cas, à d'importants projets de remembrement à des fins de remise en culture par des agriculteurs.⁴

Par ailleurs, en vertu des pouvoirs qui leur sont confiés par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, les MRC et les communautés métropolitaines doivent exercer leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire en tenant compte, notamment

1 Article 1.1 de la LPTAA.

2 Voir LPTAA.

3 La Commission doit évaluer toute demande en prenant en considération les conséquences économiques découlant des possibilités d'utilisation de la superficie à des fins d'agriculture, l'impact de cette demande sur la préservation du sol agricole sur le territoire de la municipalité locale et dans la région et sur l'homogénéité de la communauté et de l'exploitation agricoles (article 15 de la LATNR)

4 À la fin des années 1990, trois projets de loi privés déposés par des municipalités ont été sanctionnés par l'Assemblée nationale du Québec pour permettre d'accélérer le processus de remembrement des terres agricoles fortement morcelées avant la Loi et détenues pour la plupart par des non-résidents. Ce sont les villes de Varennes (1997), de Saint-Hubert (1999) et de Saint-Basile-le-Grand (1999). On peut également souligner qu'au cours de la dernière décennie, une portion des terres détenues par des spéculateurs depuis l'entrée en vigueur de la Loi ont finalement été vendues en tout ou en partie à des agriculteurs sur le territoire des municipalités de Boucherville, Longueuil et Varennes (dossiers CPTAQ: 322322, 327685, 339351, 347553, 347558, 355805, etc.).

de l'objectif d'assurer la pérennité du territoire agricole pour la pratique de l'agriculture, et ce, conformément aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.

UNE PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE : L'ACCAPAREMENT DES TERRES

Il est évident que la *Loi sur l'acquisition de terres agricoles par des non-résidents* constitue un élément dissuasif pour des investisseurs étrangers qui ne peuvent acquérir facilement des superficies considérables de terres au Québec, comme cela se fait en certains pays d'Afrique ou de l'Europe de l'Est.

Mais une nouvelle forme d'accaparement de terres agricoles voit le jour depuis quelques années. Bien que demeurant dans le domaine agricole, des terres sont acquises par des Fonds d'investissement. L'achat de ces terres par des non-agriculteurs sous-trait leur acquisition possible par des producteurs agricoles et hypothèque à long terme leur avenir.

L'ampleur du phénomène d'accaparement des terres au Québec est peu documentée, aucune donnée substantielle n'étant disponible pour l'instant.

Dans un ouvrage récent publié par l'Institut de recherche en économie contemporaine,⁵ on soulève, toutefois, que la création de certains fonds d'investissement laisse présager des mouvements en ce sens. On cite, en exemple, le cas de la société en commandite AgriTerra, créée en 2010, dont l'objectif premier est « de générer des rendements à long terme provenant des revenus de location et de l'augmentation de la valeur des terres détenues ».

Le cas de la société Solifor, créée en 2005 et détenue par le Fonds de solidarité FTQ, y est également évoqué. Solifor est devenue un important propriétaire et gestionnaire d'actifs forestiers au Québec, détenant quelque 156 460 hectares de forêt sous gestion.

Bref, selon cette étude, des acteurs importants s'activent déjà au Québec et au Canada à se positionner sur le marché en plein essor des actifs fonciers agricoles.

Elle affirme que la financiarisation des terres agricoles est susceptible d'entraîner des conséquences à long terme sur le modèle agricole québécois. La dévitalisation des communautés, la réduction du métier de producteur à des tâches d'exécution, la marginalisation des fermes de petite et moyenne taille et l'hyperspécialisation des productions constituent autant d'effets néfastes à un modèle qui a su jusqu'ici conjuguer production agricole et occupation du territoire.

Pour d'autres auteurs⁶, le phénomène d'accaparement des terres serait plutôt circonscrit et marginal, les capitaux privés ne détenant actuellement que 2 % des terres agricoles. Même si cette proportion est susceptible de doubler dans quelques années, la situation resterait avantageusement comparable aux autres provinces canadiennes. Les auteurs reconnaissent, toutefois, que le sujet mérite d'être documenté et que, pour surveiller l'évolution du phénomène, la confection d'un registre des transactions foncières agricoles serait souhaitable.

LES BANQUES DE TERRES ET LES FIDUCIES FONCIÈRES AGRICOLES : DE NOUVEAUX MODÈLES D'ACCÈS À LA TERRE À EXPLORER

L'accès à la terre pour s'établir en agriculture peut, dans certains cas, se révéler une tâche complexe. Selon la région en cause, le type d'agriculture que l'on souhaite implanter, l'étendue du réseau de relations dans le milieu agricole, la valeur foncière des terres disponibles, la rétention de certaines terres à des fins autres que l'agriculture, les embûches à l'acquisition d'une terre peuvent apparaître insurmontables.

Ces réalités ont amené des instances régionales ou encore certains groupes ou individus à envisager de nouveaux modèles d'accès à la terre agricole : les banques de terres et les fiducies foncières agricoles.

5 Institut de recherche en économie contemporaine, L'accaparement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole, mars 2012. www.irec.net / secretariat@irec.net

6 Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), Jean-Philippe Meloche, Guy Debailleul, Acquisition des terres agricoles par des non-agriculteurs au Québec, ampleur, causes et portée du phénomène, février 2013.

LES BANQUES DE TERRES⁷

À la suite de l'élaboration de son Plan de développement de la zone agricole (PDZA), la MRC de Brome-Missisquoi a décidé de prendre un ensemble de mesures pour dynamiser sa zone agricole, dont l'instauration d'une « Banque de terres ». En adoptant ce moyen, la MRC vise un double objectif :

- augmenter l'accessibilité des terres au profit de la relève agricole (apparentée ou non-apparentée);
- optimiser l'utilisation de terres agricoles sous-utilisées ou en friche.

Le mode de fonctionnement

La MRC a confié la gestion de la banque de terres à un organisme à but non lucratif, le Groupe de réflexion et d'action sur les paysages et le patrimoine (GRAPP). Seuls les propriétaires de terres situées dans la région de Brome-Missisquoi peuvent s'inscrire à la Banque de terres. En revanche, tous ceux qui désirent y développer leur entreprise agricole peuvent y souscrire.

S'agissant d'une formule de jumelage des aspirants agriculteurs avec des propriétaires fonciers qui souhaitent mettre en valeur leurs terres, le GRAPP a pour principales fonctions de :

- recenser les propriétaires de terres agricoles intéressés;
- donner un ensemble d'informations des terres recensées au bénéfice des aspirants agriculteurs;
- présenter une description des projets agricoles envisagés par les aspirants agriculteurs de manière à permettre aux propriétaires d'identifier les personnes et les projets qu'ils souhaitent encourager;
- offrir les services d'un agent facilitateur sur le terrain favorisant la mise en contact de propriétaires et d'aspirants agriculteurs;
- fournir les services, sur le plan juridique, d'un conseiller pour accompagner les personnes intéressées à la conclusion d'une entente.

Le temps nécessaire pour la conclusion d'une entente est fort variable. Mais pour assurer le succès d'un jumelage, trois conditions doivent être réunies : la qualité du contact entre le propriétaire et l'agriculteur; un solide plan d'affaires et un contrat clair et précis.

Dans le cas de la conclusion d'une entente, une contribution financière respective de 750 \$ est exigée du propriétaire et de l'aspirant agriculteur concernés. La contribution des propriétaires et des agriculteurs représente 25 % de l'ensemble des contributions.⁸

Les formes possibles d'entente légale

Dans la très grande majorité des cas, la location (bail ou bail agricole) et le prêt sont les types d'entente privilégiés. Ces types de contrat exigent peu de formalités juridiques et ne requièrent pas l'autorisation de la Commission de protection du territoire agricole (CPTAQ).

D'autres types d'ententes pourraient cependant se révéler davantage appropriés (bail emphytéotique, l'usufruit, la propriété superficière ou la servitude) soit lors de la conclusion d'une première entente, soit comme une deuxième étape d'une entente commencée sous forme de location ou d'un prêt. Ces situations sont plus rares et comportent une complexité accrue. Il est toutefois recommandé d'avoir une connaissance minimale des options offertes de manière à déterminer, avec l'aide d'un conseiller, si le jumelage prévu se prêterait mieux à une forme de contrat autre que le bail ou le prêt plus généralement utilisé.

La situation dans les autres régions

À l'instar de la MRC de Brome-Missisquoi, l'élaboration des Plans de développement de la zone agricole a amené d'autres MRC à réfléchir sur les moyens à prendre pour favoriser l'accessibilité aux terres agricoles. Certaines MRC misent sur le développement d'outils de communication pour favoriser des ententes entre les propriétaires et les locataires pour l'utilisation de terres à potentiel agricole (MRC de Bonaventure). D'autres souhaitent plutôt inventorier les cédants potentiels et les faire connaître aux

⁷ La majorité des informations contenues dans cette rubrique provient du site Internet de la Banque de terres, des paysages aux paysans, <http://www.banquedeterres.ca/>

⁸ La MRC, le CLD et le MAPAQ contribuent à la hauteur de 75 % au budget de fonctionnement.

aspirants agricoles et éventuellement créer une banque de terres (MRC Bécancour). Plusieurs comptent dresser un portrait de l'état des friches et diffuser cette information auprès des acteurs socio-économiques et créer ainsi un effet levier (MRC d'Argenteuil, MRC Bonaventure, MRC Charlevoix-Est).

LES FIDUCIES FONCIÈRES AGRICOLES ⁹

Généralement constituées en organisme sans but lucratif, la majorité des fiducies foncières, appelées *Land Trust* en anglais, actuellement fondées ont pour mission de protéger la terre à long terme en la « sortant » du marché foncier. La fiducie permet la gestion collective d'un espace apportant des bienfaits à l'ensemble de la communauté. Cette formule de gestion est populaire aux États-Unis et au Canada anglais.

Bien que **la plupart des fiducies foncières soient des fiducies foncières de conservation**, il existe de plus en plus des **fiducies foncières agricoles (FFA) dont la mission dépasse la simple protection d'une terre agricole** (aide à la relève agricole, promotion de l'alimentation locale, éducation populaire relative à l'agriculture écologique locale, etc.).

Outre d'assurer une protection de la propriété à long terme et une gestion du territoire non fondée sur le profit, les fiducies agricoles assurent l'utilisation agricole de la terre. Les FFA dites communautaires sont, quant à elles, gérées directement par les membres de la communauté au bénéfice premier de ses membres (ex.: les *Community Farms* établies en Colombie-Britannique).

La fiducie foncière agricole est soit propriétaire de la terre, soit elle détient une servitude sur celle-ci. Lorsqu'elle est propriétaire, elle rend disponible la parcelle à des agriculteurs, soit par location ou par d'autres types d'ententes (propriété superficière, emphytéose, etc.). S'il s'agit d'une servitude, le propriétaire conserve la propriété de la terre, mais certains de ses droits sont cédés à la fiducie. La fiducie foncière doit donc veiller à l'application de cette servitude.

Au Québec, il existe **peu d'exemples de fiducies foncières agricoles**. Les seuls exemples répertoriés sont Protec-terre (QC) et Terravie (légalement pas une fiducie foncière).

Outre le peu d'exemples probants, les principaux obstacles à la formule des FFA agricoles au Québec sont **d'ordre légal** (code civil et LPTAA) et **financier**.

L'aspect légal

En droit civil, tout appartient normalement à quelqu'un. Les modifications apportées au Code civil du Québec, en 1994, ont, toutefois, introduit le concept d'une forme juridique où il peut exister des biens sans propriétaire : la fiducie.

La fiducie se définit comme un « patrimoine d'affectation autonome et distinct » (*Code civil du Québec*, a. 1261), qui contient l'ensemble des biens protégés par celle-ci. Ces biens sont transférés à la fiducie par un constituant (qui définit les paramètres initiaux de la fiducie : vocation, bénéficiaire, etc.) et administrés par des fiduciaires. Ceux-ci, de même que le constituant, n'ont pas le pouvoir de modifier la vocation de la fiducie après sa création, ni la possibilité de se départir des biens qu'ils administrent. Leur rôle premier est de protéger le patrimoine de la fiducie afin que celui-ci puisse continuer d'être utilisé selon la vocation désignée, en faveur des bénéficiaires.

Il existe trois types de fiducies : **personnelle** (protéger les actifs du patrimoine entre les générations); **d'utilité privée** (protéger un bien corporel au bénéfice d'un groupe restreint d'individus); **d'utilité sociale** (protéger un bien corporel pour une période de temps déterminée ou à perpétuité, au bénéfice de la collectivité). La fiducie d'utilité sociale est très certainement la plus appropriée au modèle des fiducies foncières agricoles.

Au chapitre de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, il importe de retenir que le morcellement d'une terre et son utilisation à des fins autres qu'agricoles ou encore la création de droits superficiaires assimilables à un morcellement requièrent l'autorisation de la Commission.¹⁰

⁹ Pour plus d'information sur les fiducies foncières agricoles, visiter www.protec-terre.org

¹⁰ Article 1, 3° LPTAA.

L'aspect financier

Puisque le modèle des fiducies foncières agricoles demeure peu connu et utilisé au Québec, les programmes actuels ne leur sont pas adaptés, ce qui pourrait en rendre le financement plus complexe.

Dans le démarrage d'un tel projet, il est très important de définir clairement la mission, d'identifier les coûts de démarrage et les besoins en fonds de roulement. Au-delà de l'accomplissement de sa mission, la FFA doit disposer du capital nécessaire à sa survie.

Les recherches de financement (dons, subventions, etc.) devront faire partie de l'élaboration d'un projet de FFA. Plusieurs subventions sont gérées directement par les régions administratives ou encore les MRC. Les critères d'attribution et les fonds disponibles peuvent donc varier d'un endroit à l'autre.

L'organisme Protec-Terre souhaite créer prochainement une Fondation Protec-Terre qui aurait comme mission d'amasser des dons pour la création de fiducies foncières agricoles sur l'ensemble du territoire québécois.

SOURCES

Institut de recherche en économie contemporaine. L'accapement des terres et les dispositifs d'intervention sur le foncier agricole, mars 2012

http://www.irec.net/upload/File/achatdes_terresmars2012.pdf

Communiqué de presse de l'UPA, 29 novembre 2012, sur le phénomène d'accapement des terres agricoles

Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), Jean-Philippe Meloche, Guy Debailleul. Acquisition des terres agricoles par des non-agriculteurs au Québec, ampleur, causes et portée du phénomène, février 2013.

CPTAQ, 25 ans de zonage agricole, novembre 2003.

Plan de développement de la zone agricole de la MRC d'Argenteuil

<http://www.argenteuil.qc.ca/accueil/affichage.asp?langue=1&B=88#PDZA>

Groupe de réflexion et d'action sur le paysage et le patrimoine (GRAPP), Groupe de recherche en intérêt public de l'UQAM (GRIP-UQAM). L'accès à la terre pour la relève agricole dans la MRC Brome-Missisquoi, Recherche exploratoire.

http://www.grapp.ca/pdf/recherche_acces_a_la_terre.pdf

Groupe de réflexion et d'action sur le paysage et le patrimoine (GRAPP), Banque de terres, des paysages aux paysans

<http://www.banquedeterres.ca/>

Ann Lévesque et al, L'établissement des fiducies foncières agricoles et de leur futur potentiel au Québec, décembre 2003

<http://www.caaq.gouv.qc.ca/userfiles/File/MEMOIRE/12-39-M-Fermes-Biologiques-Cooperative-La%20Mauve-an-nexe%203.pdf>

Actes du séminaire de l'ARUC-DTC du 8 avril 2012, sous la coordination de Simon Béland, étudiant à l'IRECUS et Marie-Paule Robichaud, Conseil québécois de la coopération et de la mutualité, Cahiers de l'ARUC-DTC, février 2012

[http://aruc-dtc.uqar.qc.ca/images/stories/CON-04-2012\(2\).pdf](http://aruc-dtc.uqar.qc.ca/images/stories/CON-04-2012(2).pdf)

Protec-Terre, L'usage de la fiducie foncière agricole pour protéger les terres agricoles de l'Île de Montréal, 14 juin 2012

<http://ocpm.qc.ca/sites/default/files/pdf/P58/9a36.pdf>

Protec-Terre

<http://www.protec-terre.org>