

Mémoire à la Ville de Québec dans le cadre de sa consultation pour la révision du Schéma d'aménagement et de développement de son territoire

Le document de consultation pour la révision du schéma d'aménagement et de développement (SAD) de la Ville de Québec prévoit l'agrandissement du périmètre d'urbanisation à même certaines portions du territoire situées en zone agricole et dispersées sur le territoire de la Ville, notamment dans les arrondissements de Beauport et de Charlesbourg.

Le présent document exprime la position de Protec-Terre sur la conservation des terres agricoles sur le territoire de la Ville de Québec par le biais des fiducies foncières agricoles d'utilité sociale. Notre but est de démontrer que l'utilisation de cet outil, bien encadré dans le Code civil du Québec, permettrait d'assurer une utilisation ciblée des terres dites fragmentées et/ou enclavées, telles que celle des Sœurs de la Charité, afin d'y préserver une vocation nourricière tout en garantissant une cohabitation harmonieuse dans le respect de la zone urbaine située à proximité.

Présentation de Protec-Terre

Protec-Terre est un organisme à but non lucratif créé en 1999 à la suite du constat de dégradation accélérée du domaine agricole au Québec et de la nécessité d'associer les consommateurs aux producteurs pour y faire face.

Notre mission s'articule autour des objectifs suivants :

1. Conservation à perpétuité du patrimoine agricole écologique;
2. Contribution à la santé financière des fermes par la lutte à la spéculation foncière;
3. Soutien à l'établissement de la relève agricole;
4. Facilitation à l'accès à une alimentation biologique pour la population;
5. Promotion d'une agriculture de proximité.

La prémisse de notre action est que la terre, au même titre que l'eau et l'air, est un bien commun de l'humanité et qu'à ce titre un droit d'accès à la terre se doit d'exister dans une optique de production d'aliments sains pour une communauté de proximité et en respect de l'environnement et de la biodiversité.

Contexte

L'agriculture québécoise, comme ailleurs dans le monde, est minée par de nombreux problèmes : diminution des terres agricoles en production, disparition des fermes familiales au profit des grandes entreprises agroalimentaires, surendettement des agriculteurs, problèmes d'accessibilité de la relève, appauvrissement des sols par l'utilisation des pesticides et d'autres produits chimiques qui détruisent son activité biologique naturelle, déficience de réseaux de distribution de produits régionaux, pour ne nommer que les plus importants.

À ces problèmes s'ajoute la financiarisation du foncier dont l'accaparement des terres agricoles est un des reflets les plus néfastes puisqu'il ne prend en compte que l'aspect économique de l'exploitation de la ressource sans égard aux enjeux sociétaux et environnementaux reliés à l'agriculture.

L'accès aux aliments pour la population s'annonce aussi de plus en plus difficile pour les prochaines années dans une perspective de rareté des ressources telles que le pétrole, le phosphore et autres

éléments de base évoluant dans un climat de plus en plus déstabilisé¹. Dans ce même esprit, même les parcelles de terre de faibles superficies, fragmentées et/ou enclavées vont devenir importantes en milieu urbain en demeurant accessibles à la population de la Ville dans les années futures.

Même si le nombre d'études visant à mettre en évidence ces nouveaux fléaux ne cesse d'augmenter, ce sont des solutions à notre portée qui nous intéressent. Une de ces solutions est la création de fiducies foncières agricoles d'utilité sociale pour la conservation de terres en culture biologique. La parution en octobre 2014 du *Manuel d'antispéculation immobilière – Une introduction aux fiducies foncières communautaires* par la maison d'édition québécoise Ecosociété documente l'historique de l'évolution de ce modèle et peut agir comme guide à son implantation.

1) Qu'est-ce qu'une fiducie foncière agricole et comment celle-ci fonctionne-t-elle ?

D'un point de vue juridique, une fiducie est une application d'une vocation donnée à un bien donné, et ce, pour une durée déterminée ou encore à perpétuité. Cette vocation doit être appliquée par des fiduciaires, désignés d'une manière identifiée dans l'acte constitutif de la fiducie, et bénéficiera à des bénéficiaires identifiés dans ce même acte constitutif. Il existe trois types de fiducies reconnues par la Loi : la fiducie personnelle, la fiducie d'utilité privée et la fiducie d'utilité sociale. Les deux premiers types de fiducies ont des bénéficiaires très précis et des vocations qui peuvent être de nature à créer des revenus pour ses bénéficiaires, tandis que la fiducie d'utilité sociale bénéficie à une population beaucoup plus large, voire même au « grand public » et a une vocation d'intérêt public (« notamment à caractère culturel, éducatif, philanthropique, religieux ou scientifique »²). Bref, l'équation de base d'une fiducie est la suivante :

Bien(s) + Vocation(s) + Durée + Bénéficiaire(s) + Fiduciaire(s) = Fiducie

Les fiducies foncières agricoles peuvent être d'utilité privée ou d'utilité sociale. Les fiducies foncières agricoles que prône Protec-Terre sont au sens de la Loi, des fiducies d'utilité sociale et elles sont généralement créées à perpétuité avec la vocation de protéger des terres agricoles et leur caractère patrimonial, écologique ou communautaire. Les bénéficiaires sont, généralement, la population en général. Dans ce document, la fiducie foncière agricole d'utilité sociale est désignée par le sigle FFA.

La « formule » des FFA est beaucoup utilisée aux États-Unis et au Canada anglais puisqu'aucune loi sur la protection du territoire agricole n'y existe. C'est en quelque sorte un outil citoyen pour répondre à un problème social et politique très large et très grave. Au Québec, ce n'est que plus récemment que le besoin de recourir aux FFA s'est fait sentir et nous pouvons donc en apprendre sur les FFA en regardant nos voisins du Sud.

Les FFA s'inspirent elles-mêmes des fiducies foncières de conservation (FFC). Ces fiducies, qui existent depuis plus d'un siècle en Amérique du Nord, ont comme vocation la protection de milieux naturels. Ainsi, celles-ci acquièrent des propriétés et y empêchent tout développement. Les FFC peuvent également être détentrices de servitudes (moyen légal pour céder certains droits à un tiers, soit ici les droits de développement, de construction, etc.). Les FFA, quant à elles, ont comme vocation la protection de terres agricoles et doivent donc proscrire toute activité humaine *sauf l'agriculture*. De la même manière que les FFC, les FFA ont deux moyens à leur disposition pour protéger des terres : l'acquisition de terres ou bien l'utilisation de servitudes. Les servitudes agricoles (c.-à-d., qu'un propriétaire cède l'ensemble de ses droits de développement sauf celui de faire de l'agriculture à une FFA) sont l'outil le plus utilisé aux États-Unis. Cependant, si de telles servitudes étaient utilisées ici, il s'agirait plus ou moins de refaire ce que fait déjà la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* (LPTAA). De plus, les servitudes n'empêchent pas la spéculation foncière, comme l'a démontré une étude du *Glynwood Center*³ où on apprend que la valeur marchande de terres agricoles protégées a souvent tendance à augmenter plutôt

¹ Servigne P., Stevens R., avril 2015, *Comment tout peut s'effondrer*, Éditions du Seuil, 304 p.

² Extrait de l'article 1270 du Code civil.

³ Glynwood Center, 2008, *Land Trusts And Agricultural Land : Protecting Farmland Or Farming?*.

que diminuer à la suite de l'utilisation de servitudes agricoles. Lorsque la fiducie est détentrice du terrain, par contre, il n'y a plus de revente et la spéculation est donc éliminée.

Les FFA peuvent exploiter elles-mêmes les terres qu'elles protègent (en engageant des agriculteurs) ou encore louer ces terres à des agriculteurs, des institutions publiques ou des OBNL. Également, comme c'est le cas à la Fiducie Protec-Terre de la ferme Cadet Roussel dont nous faisons un exemple plus loin dans ce texte, les droits superficiaires et les bâtiments peuvent être revendus à des agriculteurs. Dans ce cas, les agriculteurs détiennent ces actifs qui peuvent être utilisés comme levier pour l'obtention de prêts auprès d'institutions bancaires. Dans ces cas, il faut solidement baliser les conditions de revente afin d'éviter que les droits superficiaires et les bâtiments soient revendus à des prix qui incluraient le fonds de terre qui est détenu par la fiducie et non par l'entreprise agricole.

Les FFA ont différents modes de financement, mais il existe plusieurs programmes d'appui aux FFA dans différents États américains et provinces canadiennes. En effet, un avantage fiscal supplémentaire est souvent lié aux dons (en argent ou en bien foncier) faits aux FFA. Également, certains États, comme le Massachusetts, ont une obligation inscrite dans la loi de protéger une partie significative de leur territoire à travers des FFC et des FFA, ce qui les force à injecter les sommes nécessaires à cette fin. Les FFA et les FFC font également souvent partie de réseaux d'organismes travaillant à l'éducation relative à l'environnement et à l'agroalimentaire, à la promotion d'une alimentation locale et écologique, à l'appui à l'agriculture, etc. et ont souvent accès à d'autres programmes de subvention plus larges. Le modèle étant récent au Québec, la question du financement nécessaire à l'acquisition des terres pour la création d'une FFA est très actuelle. Un premier pas pour harnacher un financement grand public pour appuyer des projets de FFA est l'enregistrement récent de la *Fondation pour le foncier solidaire*, un organisme à but non lucratif mis sur pied à cet effet.

Par ailleurs, les missions des FFA dépassent très souvent la simple protection du territoire. En effet, leurs missions incluent la plupart du temps des activités telles que l'appui à la relève agricole, l'éducation populaire sur des enjeux reliés à l'agriculture et à l'alimentation, la création de jardins communautaires et collectifs, la promotion de la transformation alimentaire « maison », la création d'incubateurs agricoles ou culinaires (où des infrastructures sont partagées par plusieurs entreprises en démarrage), ainsi que la recherche portant sur tous ces domaines.

2) Avantages de la fiducie foncière agricole

1. Vision à long terme : Une fiducie peut avoir un terme très éloigné et même être créée à perpétuité. Ainsi, une terre peut être conservée en culture écologique à perpétuité, et ce, de manière indépendante à tout changement de contexte politique, social ou économique. Une fois qu'une FFA détient une terre, elle doit la protéger à tout prix. Cela protège contre les modifications à la législation ou au niveau des règlements d'application à la suite d'un changement de gouvernement ou d'administration publique qui pourraient avoir des visées différentes de celles qui prôneraient le maintien des terres agricoles sur le territoire de la Ville de Québec.
2. Les fins d'une fiducie sont immuables : on ne peut pas changer les fins pour lesquelles une fiducie est mise sur pied. Les fiduciaires nommés ont, par conséquent, le devoir de tout mettre en œuvre pour l'accomplissement et le maintien des fins de la fiducie. Cela a pour avantage de restreindre les possibilités de vouloir modifier les objectifs initiaux sous l'influence d'intérêts extérieurs, qu'ils soient politiques, économiques ou autres. En contrepartie, cela implique qu'il faut bien prendre le temps de définir les fins de la fiducie, de façon à pouvoir préserver les buts visés dans le temps tout en laissant une certaine flexibilité pour tenir compte de l'évolution de la société.
3. La fiducie, au sens de la loi, a une vie propre et indépendante des personnes constituant le conseil fiduciaire. Elle n'est pas affectée par le retrait d'un des fiduciaires ou par sa non-solvabilité.
4. La fiducie détient tous les pouvoirs d'une entreprise dûment constituée, dont ceux de lever des fonds

et d'emprunter. Elle peut donc se donner les moyens d'assurer sa pérennité sans aide extérieure, le cas échéant.

5. Les fiduciaires peuvent être nommés par les personnes ou par les organismes constituants. Toutefois, une fois en poste, ceux-ci doivent décider de toutes leurs actions en vertu seulement des fins de la fiducie, sans considération d'influences externes.
6. Le statut de fiducie foncière est indépendant de la LPTAA. Ainsi, il n'y a aucune crainte que le terrain protégé par une fiducie soit dézonné et utilisé à d'autres fins.
7. Les fiducies sont des outils juridiques à la fois très solides (en raison de la capacité à être créés « à perpétuité ») et très flexibles. En effet, on peut, en pratique, tout faire avec une fiducie d'utilité sociale : n'importe quel bien peut être donné à une fiducie et la vocation de celles-ci peut être n'importe quel but d'intérêt public. Qui plus est, la fiducie peut être jumelée avec d'autres structures juridiques, soit dans la manière d'utiliser les terres protégées par une FFA (tel qu'indiqué plus haut) ou encore dans la manière de nommer les fiduciaires (une municipalité pourrait désigner une partie des fiduciaires, par exemple).

3) Éléments favorables à l'établissement de la fiducie foncière agricole

- Maintien et promotion d'une activité économique nourricière de proximité

La population de la Ville de Québec peut bénéficier d'une agriculture biologique de proximité. La demande croissante d'aliments biologiques par la population québécoise se reflète dans le succès de l'agriculture soutenue par la communauté (ASC) promue par l'organisme Équiterre autour des grands centres urbains. L'implantation de petits marchés biologiques saisonniers aux quatre coins de la province démontre aussi cet engouement. De la même façon, l'évolution des petits commerces offrant des produits maraîchers biologiques en lien avec les producteurs régionaux est aussi très encourageante. Enfin, la présence d'une agriculture misant sur des produits diversifiés et bien adaptés aux conditions locales favorise aussi la mise en place d'une industrie de transformation de produits du terroir.

- Aide à l'établissement d'une relève agricole

Le financement nécessaire à l'implantation de la relève est un des principaux obstacles. Le fait qu'une FFA puisse donner un accès gratuit, ou à très peu de frais, à la terre est une solution en soi. L'avantage supplémentaire de la FFA est certainement le fait que cet avantage financier n'est pas restreint qu'au premier producteur de la FFA, mais qu'il sera aussi transmis à tous les jeunes agriculteurs suivants, puisqu'aucune spéculation ne sera permise sur le foncier.

- Régénération environnementale de terres arables

La culture biologique de terres agricoles est une activité durable qui permet de préserver la qualité des terres et même de les régénérer au profit des générations futures.

- Refaire le lien entre les urbains et les producteurs agricoles

L'agriculture de proximité permet de renouer les liens de la population citadine avec la terre. La grande majorité des citoyens québécois sont issus de souches agricoles remontant à une ou à deux générations. Ce lien avec la production de denrées alimentaires s'est effrité durant les dernières décennies, si bien que bon nombre de citoyens ont de la difficulté à faire le lien entre ce qu'ils ont dans leur assiette et la plante qui pousse dans la terre. Cette perte de contact avec la source de production est encore plus prononcée chez les enfants qui n'ont connu que les grands supermarchés comme fournisseurs de denrées comestibles. La présence de fermes de proximité est une occasion en or pour rétablir cette relation entre

les urbains et les producteurs agricoles.

- Conservation d'un paysage pastoral

En plus du maintien d'une activité économique patrimoniale sur le territoire québécois, la présence de fermes agricoles contribue aussi à la conservation d'un paysage pastoral important pour la population. De plus en plus, il y a un éveil de la conscience collective sur l'importance de la préservation des paysages. À titre d'exemple, un groupe de citoyens des Îles-de-la-Madeleine s'est mobilisé au cours des dernières années pour mettre en place un plan d'action visant à préserver les paysages de ces îles magnifiques face à la spéculation foncière qui est nourrie paradoxalement par les visiteurs tombés en amour avec ces mêmes paysages.

4) Un exemple concret de fiducie foncière agricole d'utilité sociale au Québec

Le projet de la ferme Cadet Roussel située en Montérégie

La *Fiducie Protec-Terre de la ferme Cadet-Roussel* a été créée le 10 décembre 2010. Il s'agit de la première FFA mise en place au Québec. Elle a pour but la préservation et la conservation à perpétuité du fonds de terre acquis de Jean Roussel. Ce fonds de terre est désormais destiné aux activités agricoles biologiques ou biodynamiques au bénéfice des générations futures et des agriculteurs actuels qui y exerceront leurs activités selon les méthodes d'agriculture certifiées biologiques en vigueur au Québec.

La fiducie a été créée dans un but général, à caractère écologique, philanthropique et agricole. Les fins de la fiducie sont les suivantes :

- La préservation et la conservation à perpétuité du patrimoine d'affectation constitué principalement du fonds de terre de la ferme appartenant jadis à M. Jean Roussel et de ses augmentations éventuelles.
- La protection écologique du patrimoine d'affectation à perpétuité pour les générations actuelles et futures en assurant la sauvegarde des écosystèmes, de la biodiversité et des milieux naturels dans le contexte d'une agriculture biologique respectueuse de l'environnement et qui considère l'organisme agricole comme un tout.
- À des fins à caractère social, favoriser la coopération entre la collectivité et les agriculteurs en permettant l'accès sur le site où est situé l'immeuble afin de participer aux différentes activités éducatives ou sociales en lien avec l'agriculture tout en respectant le caractère de production agricole et de conservation écologique du site.
- À des fins à caractère éducatif, appuyer des projets d'enseignement et de promotion de la pratique de l'agriculture biologique ou biodynamique et autres méthodes similaires notamment par la formation de stagiaires agricoles.
- À des fins à caractère scientifique, appuyer sur le site des activités liées aux sciences agronomiques, sylvicoles et naturelles, notamment avec des institutions universitaires ou autres organismes reconnus dans le domaine de l'agriculture biologique ou biodynamique.
- Conserver le caractère culturel et patrimonial de la ferme.

Le fonds de terre appartient à la fiducie, alors que l'agriculteur reçoit gratuitement l'usage de la terre aux fins d'une agriculture biologique ou biodynamique en vertu d'un droit de superficie créé à cet effet. L'agriculteur reste propriétaire de toutes les constructions et plantations qui se situent sur le fonds de terre.

La collectivité en général bénéficie de la création de cette fiducie qui conserve la terre en agriculture biologique à perpétuité. Les bénéficiaires particuliers sont d'abord la ferme Cadet Roussel S.E.N.C et ses successeurs qui vont poursuivre la mise en valeur de cette terre agricole en n'assumant plus la

responsabilité de la propriété du fonds de terre, mais aussi les membres en règle de Protec-Terre et les personnes faisant partie du programme de l'Agriculture soutenue par la communauté (ASC) puisqu'elles profitent des paniers de légumes produits par la ferme.

5) Recommandations

1. Que la Ville de Québec abandonne le projet d'agrandissement du périmètre d'urbanisation à même certaines portions du territoire situées en zone agricole et dispersées sur le territoire de la Ville afin de mettre plutôt en valeur le caractère nourricier de proximité potentiel de ces zones.
2. Que la Ville de Québec répertorie les terrains zonés verts en vertu de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* qui ne sont pas la propriété d'agriculteurs et/ou qui ne sont pas en production, et incite les propriétaires à constituer des fiducies foncières agricoles d'utilité sociale pour les redévelopper en terres agricoles biologiques et ainsi assurer leur conservation et un accès pour la relève.
3. Que les fins de telles fiducies soient définies et multiples afin d'en assurer la pertinence au cours du temps. Ces fins devraient intégrer les éléments suivants :
 - Conservation du milieu naturel en cultivant la terre selon les principes de l'agriculture biologique;
 - Obligation de cultiver la terre pour la production d'aliments destinés à un marché local de proximité;
 - Mise à disposition gratuite ou à peu de frais de la terre à la relève agricole afin de réduire l'endettement lié à l'acquisition de la terre et à l'opération de la ferme;
 - Dispositions visant à éviter la spéculation lors du transfert de la production à une relève ultérieure liée à l'usage gratuit de la terre;
 - Favoriser la production de produits variés dans une optique de préservation de la biodiversité;
 - Favoriser la production de produits patrimoniaux rustiques tels que le melon de Montréal ou le poulet Chanteclerc, etc.

6) Conclusion

Protec-Terre estime qu'il est important pour la Ville de Québec de protéger les terres et parcelles agricoles sur son territoire contre le développement immobilier urbain et de conserver la vocation nourricière de ces espaces.

Un des moyens les plus sûrs d'assurer cette conservation dans le temps, à l'abri des spéculateurs et influences politiques et économiques, est de créer des fiducies foncières agricoles d'utilité sociale indépendantes et autonomes. Par la création de la première fiducie foncière de conservation d'une terre agricole biologique au Québec, Protec-Terre a démontré que cette option est réalisable et viable dans le contexte québécois.

Protec-Terre est prêt à collaborer à la mise en place de telles fiducies par l'expertise développée et par ses efforts d'établir une structure de soutien et de financement visant à l'établissement de fiducies foncières agricoles d'utilité sociale biologiques aux quatre coins de la province.

Nous espérons que nos recommandations seront retenues dans le rapport de la Commission et nous offrons notre concours pour en expliciter les tenants et aboutissants.

Les membres du conseil d'administration de Protec-Terre

Hubert Lavallée, président
Réal Carpentier, vice-président
Susan Desmarais, trésorière
Érika Gaudreault, secrétaire
Marinette Billaud, administratrice
Estelle Le Houx, administratrice
Céline Poissant, administratrice

Téléphone : 514 819-0277
Courriel : info@protec-terre.org
Site web : www.protec-terre.org