

Pour assurer l'avenir d'une alimentation saine et locale†

par Hubert LAVALLÉE*

La commodification du foncier et les excès de l'agriculture industrielle causant la dilapidation des sols arables ont mené à la dévitalisation des communautés rurales. Un modèle de préservation de terres en culture écologique est présenté pour remédier à la situation, la fiducie d'utilité sociale agroécologique (FUSA). L'article décrit les fondements historiques et légaux du modèle, ses caractéristiques essentielles ainsi que son mode d'application dans le contexte québécois.

Commodification of farmland and topsoil destruction due to industrial agricultural practices have drained away the lifeblood of rural communities. This article presents an ecological land preservation model to address these problems: the agroecological social trust (FUSA). The historical context, legal basis and fundamental characteristics of the FUSA model are described, as well as the way in which it is applied in Quebec.

†
*

Ce texte n'a pas fait l'objet d'une évaluation par les pairs.
Président de Protec-Terre.

SOMMAIRE

Que peut faire une communauté devant ce constat alarmant?	34
Qu'est-ce qu'une FUSA?	35

Le concept de communauté prend tout son sens dans une vision de partage et de maintien de ressources au bénéfice de tous ses membres, actuels ou futurs. La terre, ressource de base pour la survie, n'est plus, dans beaucoup d'endroits au monde, un élément sur lequel une communauté peut compter pour sa souveraineté alimentaire. On assiste en effet depuis plusieurs décennies à une diminution des surfaces en culture vivrière, que ce soit à la suite de l'expansion des pôles urbains ou de l'accaparement à des fins non alimentaires (biocarburants) ou encore à titre de commodité servant à stabiliser un portefeuille financier ou, enfin, dans la perspective de fournir le marché international de l'agro-industrie. Au Québec, par exemple, il y a eu une baisse de 5,1 % de superficie totale de terres agricoles de 1996 à 2016¹, c'est-à-dire une réduction de plus de 175 000 hectares. On observe aussi partout au monde une dégradation de la vitalité des sols due à un usage immodéré d'engrais chimiques, d'herbicides et de pesticides de synthèse. Ajoutons à cela une accélération de la perte de sols arables par l'effet des vents et de l'érosion liée à des pratiques ne favorisant pas la rétention de l'eau et de la terre et à la perte de milieux humides, et nous voilà déjà devant un triste constat de l'état de cette ressource.

Pour la relève agricole, la marchandisation du foncier agricole accentue la spéculation et donc le coût d'accès à la ressource. Par ailleurs, la tendance depuis plus d'un demi-siècle à l'agglomération des fermes de petite taille, à des fins d'économie d'échelle, ajoute à la difficulté des jeunes agriculteurs à trouver le capital nécessaire pour s'établir. On en est venu à un modèle où le producteur agricole est surendetté durant toute sa vie de travailleur, et son seul espoir est de pouvoir un jour vendre son exploitation à un prix suffisant afin de payer ses créanciers et d'en retirer suffisamment de capital en vue d'assurer sa retraite. Il suffit donc de peu pour que le tout s'écroule. Le transfert de l'exploitation se révèle ainsi difficile entre un propriétaire ayant besoin de beaucoup d'argent pour se retirer convenablement et une relève sans le capital financier nécessaire pour acquérir une ferme. Il n'est donc pas étonnant de constater que l'âge moyen des producteurs agricoles se situait à 53 ans en 2016 au Québec¹, près de la moitié des propriétaires ayant dépassé 55 ans et plusieurs étant même au-delà de l'âge normal de la retraite; et il y a de moins en moins de

¹ STATISTIQUE CANADA, « Tableau 32-10-0442-01 : Exploitants agricoles classés selon le nombre d'exploitants par ferme et l'âge », *Statistique Canada*, en ligne : <<https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/tv.action?pid=3210044201>>.

relève, apparentée ou non, prête à tout risquer pour reprendre une exploitation ou en démarrer une.

Du côté des communautés rurales, on remarque une dévitalisation des villages. Cette dernière est intimement liée à l'évolution des pratiques agricoles. Par exemple, la diminution du nombre de familles exploitant des fermes par l'effet d'agglomération réduit le nombre de citoyens requérant des services de proximité. La mécanisation des fermes de même que l'usage massif de pesticides et d'herbicides ont entraîné une moins forte demande de travailleurs pour exploiter les fermes. De plus, les grandes fermes industrielles ne s'approvisionnent pas souvent à l'échelle locale. Autant de facteurs qui font que bon nombre de petits commerces locaux ont disparu, réduisant d'autant plus les perspectives d'emploi au sein des villages, ce qui alimente ainsi le cercle vicieux de la dévitalisation.

Que peut faire une communauté devant ce constat alarmant?

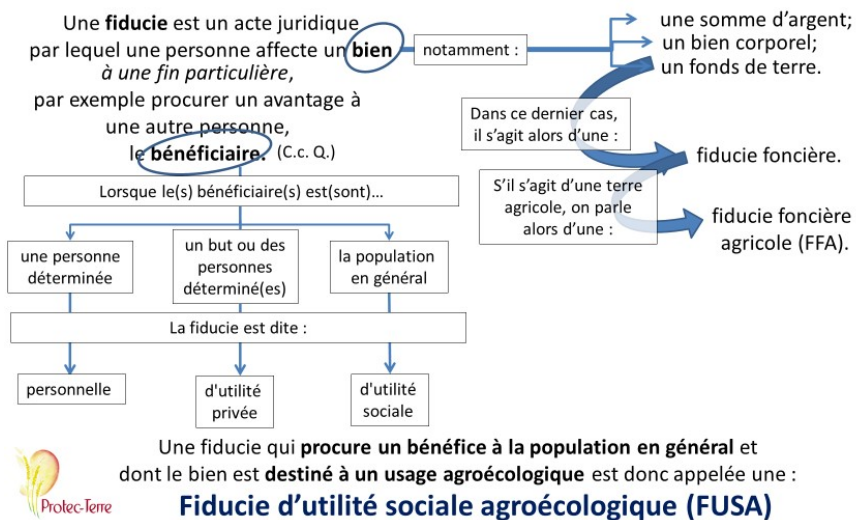
L'organisme Protec-Terre² a élaboré au cours des 25 dernières années un modèle de préservation de terres agricoles au bénéfice des communautés : la fiducie d'utilité sociale agroécologique (FUSA).

Ce modèle permet d'entamer une transition à partir de la propriété privée de la ressource (la terre agricole) vers son usage à titre de commun. À la base, la FUSA sert à préserver la terre dans sa vocation nourricière pour la communauté. Elle agit pour le maintien de la ressource en exigeant un usage respectueux des écosystèmes et une régénération constante des sols. Enfin, la FUSA retire le foncier du marché de la spéculation et offre son usage à très peu de frais ou gratuitement à une relève agricole prête à produire des aliments sains pour un marché de proximité. On regroupe ainsi bon nombre d'éléments favorisant le retour à une souveraineté alimentaire des communautés et l'établissement de jeunes producteurs en rapport direct avec ces communautés qui, en se multipliant, ajouteront un levier économique régional de développement.

² PROTEC-TERRE, « À propos », *Protec-terre*, en ligne : <www.protec-terre.org>.

Qu'est-ce qu'une FUSA?

Une FUSA est un outil de conservation d'une terre agricole et de son caractère patrimonial (agricole, écologique, historique, etc.), et ce, à très long terme ou même à perpétuité. D'un point de vue juridique, la fiducie est une institution clairement définie dans le *Code civil du Québec* : celui-ci rend possible la création d'un « patrimoine d'affectation » par lequel on donne une vocation spécifique à un ensemble de biens clairement désignés. L'administration d'une fiducie est effectuée par des fiduciaires (conseil fiduciaire) qui ont un rôle encadré par les obligations et les pouvoirs entourant l'administration du bien d'autrui. Une fiducie, selon le Code civil, peut être de trois ordres : personnelle, privé ou d'utilité sociale. Dans ce dernier cas, elle doit avoir une vocation d'intérêt public et apporter des bénéfices à la population en général. La FUSA est ainsi un type de fiducie d'utilité sociale appliquée au domaine agricole. Le schéma 1 représente l'assise juridique de la FUSA :



Assise juridique de la FUSA – Source : Protec-Terre

La fiducie québécoise a l'avantage d'être une institution juridique à la fois très solide et fort souple. En effet, son administration est régie par

un ensemble d'articles du Code civil (art. 1260-1298)³ selon lesquels les fiduciaires sont tenus de remplir la mission de la fiducie et les bénéficiaires ont des droits réels par rapport à la fiducie et aux fiduciaires. Quant à sa souplesse, elle provient du fait que tout bien (ou même toute portion de bien) peut être mis en fiducie et que celle-ci peut avoir n'importe quelle vocation, tant que cette dernière n'enfreint pas l'intention des articles mentionnés plus haut, et qu'elle est d'intérêt public dans le cas des fiducies d'utilité sociale. La fiducie peut également définir son propre mode de nomination des fiduciaires et pourrait parfaitement inclure un mode de gouvernance participatif. La fiducie peut également obtenir des emprunts, engager des dépenses, avoir des employés, etc.

De manière générale, les FUSA s'inspirent directement des fiducies foncières collectives (FFC) (*community land trusts* ou CLT), utilisées depuis longtemps aux États-Unis et au Canada anglais pour protéger des milieux naturels. À noter que des FFC existent au Québec, bien qu'elles ne soient pas toutes, d'un point de vue légal, des fiducies. Elles ont tout de même comme mission de protéger à perpétuité des milieux naturels et le font soit à travers l'acquisition de propriétés foncières ou encore grâce à des servitudes de conservation où un propriétaire foncier fait don à perpétuité de ses droits de développement à un organisme de conservation. Depuis une vingtaine d'années, on commence à voir l'émergence de sociétés de fiducies de terres agricoles (*farmland trusts*) en Amérique du Nord, dans le but de protéger les terres agricoles souvent perdues à cause de pressions économiques sur les agriculteurs ou encore en raison de l'étalement urbain. Au Québec, les FUSA peuvent soit acquérir directement des terres agricoles, soit utiliser des servitudes de conservation agricoles (où un propriétaire cède l'ensemble de ses droits de développement, *sauf ceux qui sont liés aux activités agricoles*).

En pratique, la mise en place d'une FUSA passe par plusieurs étapes que nous résumons ci-dessous.

La création d'une FUSA débute par la volonté d'un groupe constituant de préserver une terre agricole au bénéfice de la communauté.

³ Code civil du Québec, L.Q. 1991, c. 64.

Ce groupe constituant peut être formé de propriétaires fonciers, de groupes d'intérêts communautaires ou institutionnels, de résidents de la communauté, d'une municipalité ou d'une combinaison de ceux-ci. Il s'assurera de financer l'acquisition de la terre à préserver. Ce financement peut être accompli par des méthodes classiques (dons, subventions, emprunts, campagnes de financement, etc.) ou innovatrices (obligations communautaires, parts sociales vertes, sociofinancement, etc.). L'important est de pouvoir prendre possession d'une terre en sachant qu'elle ne sera plus jamais revendue, qu'elle cessera d'être une propriété une fois déposée dans une FUSA et qu'elle deviendra alors un objet d'affectation, c'est-à-dire un bien qui n'existe que pour remplir la mission de la fiducie.

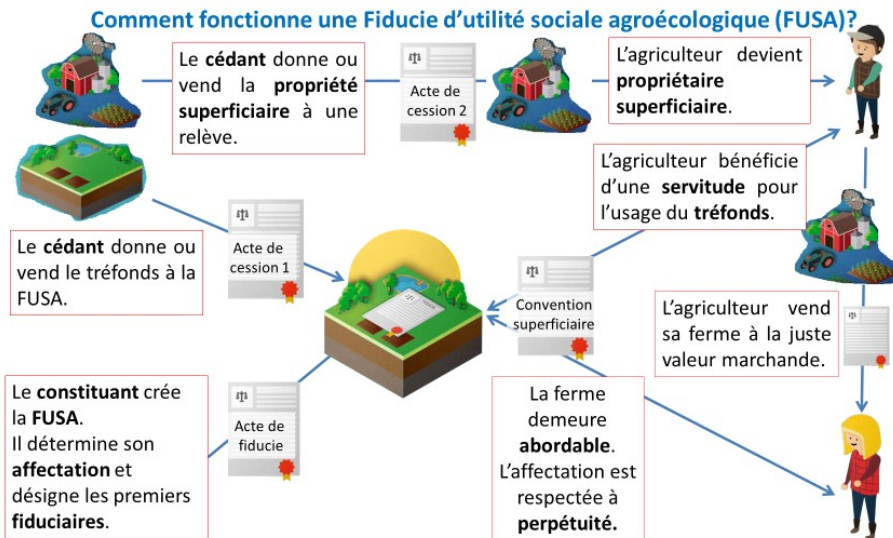
Le groupe constituant donne un bien symbolique (par exemple, une pièce de monnaie numérotée) et décrit son affectation et la constitution du conseil fiduciaire qui sera chargé de voir à la réalisation de cette affectation. L'acceptation de ce bien par les premiers fiduciaires crée la FUSA. Le tout est enregistré dans un acte notarié qui spécifie aussi les rôles, les pouvoirs et les devoirs des fiduciaires ainsi que les règles de gouvernance de la FUSA.

Le conseil fiduciaire est alors en mesure de concrétiser transfert d'une ou de plusieurs terres agricoles et d'autres biens vers la FUSA dans le but de réaliser l'affectation. La première terre est celle qui est acquise par le groupe constituant. Par la suite, c'est le conseil fiduciaire qui peut acquérir ou accepter le don d'autres terres au nom de la même affectation.

Simultanément au transfert de la terre vers la FUSA, on procède à un morcellement horizontal de la propriété où toute la terre compose le tréfonds et où tout ce qui est aérien au-dessus du sol correspond à la superficie. Si cette dernière comprend des bâtiments (maison de ferme, bâtiments pour animaux, granges pour fourrages ou récoltes, garages, serres, etc.), ceux-ci sont cédés au propriétaire superficiaire soit par la FUSA, soit par le propriétaire original de la ferme (le cédant).

Une convention superficiaire est établie entre la FUSA et le propriétaire superficiaire, qui spécifie les obligations de celui-ci en rapport

avec l'affectation de la fiducie. En retour, le superficiaire bénéficie d'une servitude d'usage de la terre à peu de frais. Afin d'éviter la spéculation sur l'avantage du superficiaire quant à l'usage de la terre, on inscrit généralement un droit de premier refus à la convention superficiaire qui l'oblige à vendre sa propriété au suivant à la juste valeur marchande de sa propriété uniquement. Le schéma 2 exprime les relations entre les acteurs visés :



Les relations entre les acteurs dans la FUSA – Source : Protec-Terre

Chaque FUSA est indépendante et unique. L'affectation peut inclure des exigences autres que celles qui sont précisément liées à la préservation de la terre et à la production d'aliments agroécologiques pour la communauté. Par exemple, le groupe constituant peut y ajouter une obligation d'effectuer de la recherche ou de l'éducation sur la ferme; on pourrait imaginer des usages en vue de conserver le caractère patrimonial ou spirituel du lieu où est située la terre. D'autre part, la même FUSA peut accepter plusieurs terres contiguës ou non ayant une affectation identique, tout comme une terre protégée par une FUSA pourrait accueillir différents producteurs communément ou non propriétaires superficiaires (coopérative, incubateur agricole, etc.).

Les FUSA ont souvent des missions qui dépassent la simple protection d'une terre agricole. En effet, leur mission inclut fréquemment l'aide à la relève agricole, la promotion de l'alimentation locale, l'éducation populaire relative à l'agriculture écologique locale, etc. Ces fiducies travaillent d'ailleurs dans de nombreux cas avec des organismes à but non lucratif (OBNL) du milieu de l'agriculture, de l'environnement, de l'alimentation, de l'économie sociale et locale, etc.

En ce sens, la composition du conseil fiduciaire devrait refléter la communauté qui en bénéficie. Les fiduciaires peuvent être choisis selon leur expertise et leur connaissance des domaines suivants : agriculture agroécologique, protection de l'environnement, marché de l'alimentation, économie sociale, financement des OBNL, gestion du territoire, etc. Ils peuvent être nommés par des organismes locaux ou encore détenir un pouvoir collégial d'élire un nouveau fiduciaire lorsqu'un d'entre eux doit quitter ses fonctions en respectant les critères établis dans l'acte de fiducie.

Les FUSA ont l'avantage de pouvoir être créées à perpétuité et d'être indépendantes d'institutions ou de politiques gouvernementales spécifiques. Ainsi, une fiducie protégerait une terre agricole au Québec même si celle-ci venait à perdre son statut de terre agricole (à cause d'un dézonage, par exemple). Également, aucun palier gouvernemental ne peut, selon l'actuel Code civil, modifier une fiducie ou y mettre fin. Ni les fiduciaires, ni les bénéficiaires, ni le groupe constituant ne peuvent dissoudre une fiducie, ni en changer l'affectation. Si un tribunal juge que l'affectation d'une fiducie d'utilité sociale est rendue impossible à réaliser, il peut modifier le libellé de manière à en perpétuer le bénéfice, tout en restant le plus près possible dans son esprit de l'affectation voulue à la source par le groupe constituant.

Les caractéristiques essentielles de la FUSA peuvent donc se résumer aux sept éléments suivants :

- la préservation de la terre à très long terme ou à perpétuité;
- le retrait de la terre du marché spéculatif;
- l'exploitation agricole respectueuse de l'environnement et régénératrice des sols;
- la production d'aliments sains pour des communautés de proximité;
- la revitalisation des communautés par des retombées économiques;
- la réduction de l'endettement de la relève agricole;
- le maintien des avantages de relève en relève.

À ce jour, six FUSA sont en activité au Québec et plusieurs autres se trouvent en construction⁴. Les principaux obstacles à leur multiplication sont la méconnaissance du modèle et, bien sûr, le manque de financement requis pour l'acquisition des terres et leur transfert en fiducie.

Plusieurs réseaux d'appui aux sociétés de fiducies de terres agricoles existent ailleurs⁵, et il est primordial que de tels réseaux soient développés au Québec. Ceux-ci peuvent, par exemple, prendre la forme de programmes gouvernementaux appuyant le développement des FUSA (avantages fiscaux aux dons faits aux FUSA, politiques de protection des terres agricoles par les FUSA pour un certain pourcentage des terres, reconnaissance formelle du rôle et de la valeur de l'apport des FUSA, etc.). Des réseaux de financement (fonds d'investissements sociaux, par exemple) peuvent également faire une énorme différence. En outre, des réseaux d'aide plus technique, de réseautage entre acteurs travaillant au développement des FUSA, de formation des fiduciaires, etc., constituent souvent un élément central quant au bon fonctionnement des FUSA.

C'est ce type de réseau que tente actuellement de créer Protec-Terre, avec l'appui de plusieurs autres acteurs importants du milieu

⁴ PROTEC-TERRE, préc., note 2.

⁵ WIKIPEDIA, « Community Land Trust », *Wikipedia.org*, en ligne : <https://en.wikipedia.org/wiki/Community_land_trust>.

agricole, du milieu de l'économie sociale et d'autres milieux connexes. L'organisme cherche à rassembler une masse critique d'acteurs désireux de mettre en valeur l'apport potentiel et réel des FUSA au Québec, afin que le plus de terres agricoles possible puissent être protégées à perpétuité et que l'agriculture soit au centre de réseaux de solidarité durables. Il croit également que les FUSA peuvent être un modèle de développement rural novateur ayant la capacité de redynamiser des économies locales en perte de vitesse et d'inspirer l'utilisation des fiducies foncières dans d'autres domaines comme ceux de la conservation du patrimoine, de l'habitation sociale ou de la foresterie durable.