



FIDUCIE
AGRICOLE
UPA • FONDATION

Si les entreprises agricoles ne sont pas propriétaires des terres qu'elles cultivent, qui devrait l'être?

Mémoire déposé dans le cadre de la commission
parlementaire sur le projet de loi 86 visant à assurer la
pérennité du territoire agricole et sa vitalité

Janvier 2025

La Fiducie agricole UPA-Fondaction

La fiducie d'utilité sociale agricole UPA-Fondaction (Fiducie) est un organisme de bienfaisance constitué dans un but non lucratif.

Sa mission est de préserver les terres agricoles, de faciliter leur mise en valeur par des projets d'aspirants agriculteurs et d'agriculteurs établis, d'améliorer la résilience de l'agriculture d'ici et, ultimement, d'accroître l'autonomie alimentaire du Québec.

Son action passe par l'acquisition de propriétés présentant un potentiel agronomique, suivant l'étude et l'acceptation d'un projet déposé par ses futurs locataires, qu'ils soient des agricultrices et agriculteurs en démarrage ou en croissance. Une fois acquise et protégée à perpétuité, une propriété est louée à long terme afin que le locataire puisse y développer son entreprise ou sa coopérative.

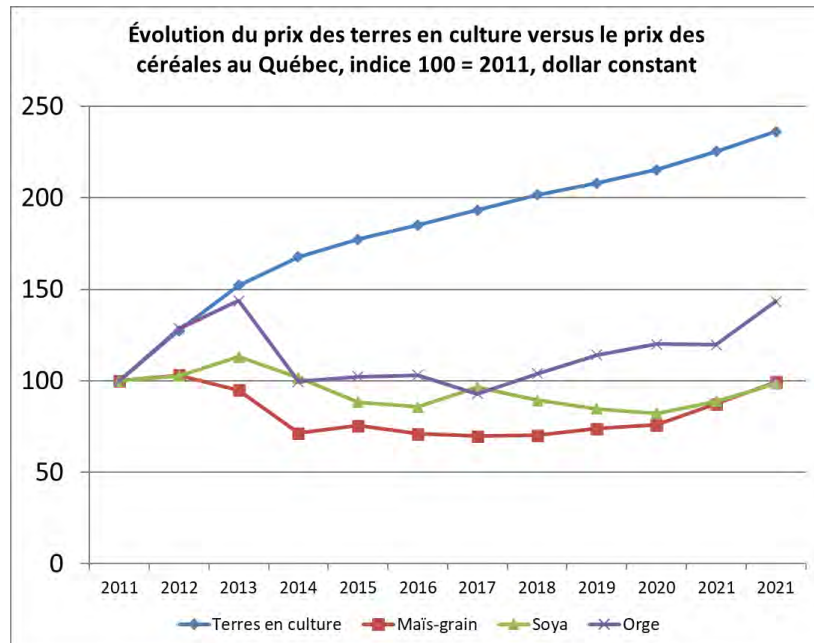
Le financement de ses activités provient d'emprunts financiers et de dons.

Un conseil de cinq fiduciaires est chargé de voir à la saine gestion du patrimoine, mais aucun n'a de droit de propriété sur les terres acquises. Ces fiduciaires sont nommés par l'Union des producteurs agricoles et Fondaction.

La Fiducie a été officiellement constituée le 1^{er} juin 2020 et a amorcé l'acquisition de terrains en 2022.

Une évolution inquiétante à considérer

1. Les agriculteurs et agricultrices de toutes les régions du Québec éprouvent une difficulté croissante à acquérir les terrains nécessaires au démarrage et à la croissance de leurs entreprises.
2. Comme l'illustre le graphique suivant, la valeur marchande des terrains agricoles s'éloigne de la valeur économique agricole, soit la valeur déterminée à partir des revenus obtenus par la culture du sol.



Sources : La Financière agricole du Québec. Années multiples. Bulletins Transac-TERRES. Compilation : Union des producteurs agricoles, DREPA.

3. Bien que plusieurs facteurs interviennent dans cette hausse, on constate une présence croissante de petits et grands investisseurs, dont des agriculteurs, qui misent sur une expectative de gain en capital par l'achat et la revente d'immeubles agricoles.
4. Il n'est donc pas étonnant que le dernier recensement agricole de Statistique Canada montre que plus de 20 % des superficies agricoles au Québec sont désormais louées à des tiers non liés à l'exploitant. Ce phénomène progresse à mesure que le prix des terres rend leur acquisition difficile pour les agriculteurs et les agricultrices.
5. Il y a là un phénomène inquiétant difficile à renverser sans l'action directe de l'État québécois. Cette action est d'autant plus souhaitable que l'augmentation du prix des terres agit ensuite sur le coût de production des entreprises agricoles et, par la suite, sur le prix des denrées alimentaires dans les épicereries. En d'autres mots, le coût de la terre entre dans le coût de production des aliments.

Qui devrait posséder les terres agricoles?

6. Si un agriculteur n'est pas en mesure d'acquérir le sol qu'il cultive, qui devrait idéalement en être le propriétaire? Un voisin vieillissant dont les héritiers ont des intentions inconnues? Une municipalité qui pourra changer la vocation du site selon les orientations politiques du moment? Une grande entreprise agricole souhaitant augmenter sa taille? Une petite firme d'investisseurs ou de grands fonds de pension recherchant un profit par le biais de transactions foncières? Des intérêts étrangers visant à sécuriser l'approvisionnement alimentaire de leur pays d'origine?

7. Pour plusieurs raisons, nous croyons que la fiducie d'utilité sociale est la meilleure entité juridique pour détenir les sols cultivables qui ne sont pas la propriété d'entreprises agricoles familiales.

- Cette entité n'a pas de vision spéculative et ne cherche pas à faire progresser la valeur marchande des terres agricoles.
- Par sa nature juridique, elle ne peut que remplir la mission décrite dans son acte constitutif, ne pouvant la modifier qu'avec l'aval d'un juge de la Cour supérieure.
- Puisqu'une telle fiducie ne vise pas à revendre, mais plutôt à louer à long terme son patrimoine foncier, elle assure aux agriculteurs une sécurité que les autres types de propriétaires craignent d'accorder.
- Finalement, cette entité est insaisissable, elle ne peut être vendue et sa dissolution ne peut se faire qu'au profit d'une entité ayant la même mission.

En d'autres mots, la fiducie d'utilité sociale possède des caractéristiques qui lui permettent de bien protéger le patrimoine foncier qui lui est confié.

Mais qu'est-ce qu'une fiducie d'utilité sociale?

8. La fiducie d'utilité sociale est une entité juridique créée en vertu de l'article 1270 du *Code civil du Québec*. Une fiducie d'utilité sociale protège des biens au nom de l'intérêt public, comme des milieux naturels, des bâtiments patrimoniaux ou des terres agricoles. Ses constituants, ses fiduciaires et ses bénéficiaires n'ont aucun droit de propriété sur les biens qui constituent le patrimoine de la fiducie. Lorsqu'elle vise la préservation de terres agricoles, on parlera de fiducie d'utilité sociale agricole, reconnue sous l'acronyme FUSA.

Dans les provinces où s'applique la *Common Law*, ces entités sont désignées *Farmland Trust*. On en compte d'ailleurs plusieurs à travers le Canada, dont *Farmland Legacies*, de la Saskatchewan; la *Ontario Farmland Trust* et l'*Alberta Farmland Trust*.

Comment une fiducie d'utilité sociale agricole se distingue-t-elle d'un investisseur?

9. La fiducie d'utilité sociale agricole se distingue des firmes d'investissement à plusieurs égards, comme le montre le tableau suivant.

Firme d'investissement	Fiducie d'utilité sociale agricole
Le profit est au cœur de sa mission.	Elle ne peut pas réaliser de profit.
Le gain en capital est recherché.	Les terres ne sont pas revendues.
Le maintien de la vocation agricole de la terre n'est pas une nécessité.	Le maintien de la vocation agricole de la terre est au cœur de sa mission.
La location n'est pas sécurisée.	La location est sécurisée à long terme.
La firme peut être achetée par des intérêts étrangers.	La propriété demeurera québécoise.
Elle privilégie un type d'agriculture moins risqué et facilement délogeable.	Elle privilégie une agriculture diversifiée.

Qu'est-ce que la Fiducie agricole UPA-Fondation?

10. La Fiducie agricole UPA-Fondation est une fiducie d'utilité sociale créée en 2020 par l'Union des producteurs agricoles et Fondation afin d'apporter une solution à l'enjeu de la préservation des terres agricoles et de leur mise en valeur par les agriculteurs et agricultrices du Québec. En 2023, sa mission de bienfaisance a été reconnue par l'Agence du revenu du Canada.

Comment la Fiducie agricole UPA-Fondation se distingue-t-elle?

11. Plus particulièrement, la Fiducie se différencie des autres fiducies d'utilité sociale agricole présentes sur le territoire québécois parce qu'elle a été créée en apprenant de ces autres initiatives, notamment de l'expérience de la Fiducie agricole REM. Dans les faits, cinq caractéristiques la distinguent.

- Elle peut agir partout au Québec.
- Elle peut emprunter de l'argent auprès d'institutions financières pour l'aider à acquérir des propriétés. Plusieurs autres fiducies d'utilité sociale agricole ne misent que sur le don d'une propriété.
- Elle est reconnue comme organisme de bienfaisance afin de remettre des reçus pour des dons de charité répondant à sa mission. Cela lui permet d'acheter des terres sous leur valeur marchande.
- Elle accepte des projets dans toutes les productions, toutes les régions, toutes les tailles et toutes les régies d'entreprises (conventionnelle, biologique et agroécologique), pourvu que le projet soit conforme à sa mission. **Elle vise à améliorer les pratiques culturelles se déroulant sur les terres composant son patrimoine en sélectionnant des locataires sérieux et prêts à signer un bail contenant des obligations à cet égard.**

- Elle cherche également à atteindre une taille qui lui permettra de répartir ses frais de gestion sur des dizaines de propriétés et, ainsi, de réduire la part d'un loyer consacrée au secrétariat de la Fiducie.

Quelles sont les visées de la Fiducie agricole UPA-Fondation?

12. La Fiducie poursuit trois visées stratégiques, soit :

- préserver la vocation agricole des terrains qu'elle acquiert;
- faciliter l'accès à ses terres aux entreprises agricoles en croissance ou en démarrage;
- contribuer à l'amélioration des pratiques agricoles au Québec.

Ces visées sont inscrites dans son acte constitutif et ses fiduciaires doivent veiller à son respect. De plus, l'Agence du revenu du Canada effectue des audits des organismes de bienfaisance reconnus afin de s'assurer qu'ils ne dérogent pas à leur mission.

Comment la Fiducie agricole UPA-Fondation se déploie-t-elle?

13. La Fiducie ne parcourt pas les campagnes à la recherche de terres à acheter comme le feraient des investisseurs. Ses caractéristiques lui permettent d'accueillir ou de démarrer une variété de projets qu'aucune autre entité dans le secteur agricole québécois ne peut réaliser, par exemple :

- **Aider le démarrage de petites entreprises agricoles;**
Une propriété de 24 hectares à Sainte-Anne-de-la-Pérade est louée à l'incubateur d'entreprises agricoles de la MRC des Chenaux, qui soutient le démarrage de petites entreprises maraîchères biologiques.
- **Sécuriser l'approvisionnement d'entreprises en croissance;**
Une propriété de 55 hectares à Hébertville est louée à la Ferme Tournevent, une entreprise souhaitant consacrer ses liquidités à son unité de transformation d'huiles alimentaires plutôt qu'à l'acquisition de terres. La Fiducie vient donc sécuriser ses approvisionnements.
- **Accueillir des compensations pour des pertes de superficies agricoles;**
Deux propriétés de 69 hectares et de 133 hectares à Beauharnois et à Saint-Stanislas-de-Kostka ont été reçues dans le patrimoine de la Fiducie pour atténuer la perte de 62 hectares de superficie agricole liée à l'agrandissement du parc industriel de Beauharnois. D'autres compensations financières reçues pour l'agrandissement du parc industriel de Bécancour servent à l'acquisition d'autres propriétés agricoles menacées.

- **Préserver les terres menacées par l'étalement urbain;**
Une propriété de 19 hectares dans la ceinture agricole de Montréal a été acquise à 100 mètres du périmètre d'urbanisation de Boucherville. Deux autres propriétés de 11 hectares et de 34 hectares, incluses dans le patrimoine de la Fiducie agricole REM, qui est administrée par le même secrétariat que la Fiducie agricole UPA-Fondation, freinent également l'étalement urbain à Brossard et à Carignan.

Cette action se déroule également en milieu rural puisque la Fiducie a amorcé l'acquisition de terres à Baie-Saint-Paul par l'achat d'une propriété de 66 ha afin de protéger les paysages agroforestiers dans Charlevoix, une région menacée à terme pour la croissance de ses agglomérations.

- **Favoriser le transfert d'entreprises agricoles;**
Dans la prochaine année, la Fiducie travaillera à acquérir des propriétés d'entreprises en processus de transfert à leur relève afin de réduire le poids de l'emprunt de la nouvelle génération. Il appert qu'une majorité d'entreprises agricoles ont vu leur valeur marchande doubler dans la dernière décennie sous l'effet de la forte progression des valeurs des terres, sans que les revenus agricoles suivent la même tendance. La Fiducie peut donc jouer un rôle en faisant l'acquisition d'une des terres de l'entreprise afin de réduire le montant du prêt bancaire nécessaire pour transférer l'entreprise aux enfants des propriétaires de la ferme. La terre acquise est immédiatement louée à l'entreprise, qui voit sa superficie en culture maintenue et sécurisée.
- **Faire d'une pierre deux coups avec un organisme de conservation de milieux naturels.**
Des projets d'acquisition conjointe sont en cours avec des organismes de conservation de milieux naturels afin de miser sur la complémentarité des missions lorsqu'une propriété comporte une section en culture et un milieu naturel d'intérêt. Cela facilitera la préservation de la vocation agricole de terres acquises par des organismes de conservation. D'un autre côté, cela permettra la conservation de milieux naturels d'intérêt sur des propriétés agricoles, sans qu'un morcellement du lot soit nécessaire.

L'annexe 1 présente la localisation des propriétés acquises et en voie d'être acquises par la Fiducie agricole UPA-Fondation et la Fiducie agricole REM.

Quelle est l'innovation sociale amenée par l'introduction de la fiducie d'utilité sociale dans l'écosystème agricole québécois?

14. La principale innovation de ce modèle est le patrimoine détenu et administré par la Fiducie dans l'intérêt de la société québécoise. Les fiduciaires sont nommés par les constituants de la Fiducie afin de voir à la saine gestion du patrimoine, mais n'ont aucun droit de propriété sur les terres acquises.

15. Fait à noter : la Fiducie est complémentaire à l'action de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, du Fonds d'investissement pour la relève agricole (FIRA), du réseau de maillage L'ARTERRE et des mesures fiscales encourageant le transfert des entreprises agricoles à la nouvelle génération. En fait, cette fiducie est l'engrenage qu'il manquait pour que ces autres initiatives atteignent la performance recherchée.

16. Si une telle fiducie avait été créée en 1978, lors de l'adoption de la *Loi sur la protection du territoire agricole*, et avait procédé à l'acquisition de 5 propriétés par année pour un total de 200 hectares, elle administrerait aujourd'hui un patrimoine composé de 235 propriétés agricoles d'une superficie de 9 400 hectares. Ces propriétés seraient louées selon un loyer établi en fonction de leur prix d'acquisition d'origine.

D'autres pays ont d'ailleurs pris de l'avance à ce sujet. Fondée en 1894, la *National Trust* de la Grande-Bretagne possède aujourd'hui plus de 200 000 hectares de terres louées à des agriculteurs. Plus récemment, en France, *Terre de liens* a été créée en 2003 et son action a permis d'acheter 400 fermes, d'installer 700 agriculteurs et de préserver plus de 9 000 hectares de terres agricoles. Les États-Unis ne sont pas en reste; on retrouve de telles initiatives dans de nombreux États. Par exemple, depuis 1977, la *Vermont Farmland Trust* a protégé plus de 64 000 hectares de terres agricoles (selon les données des sites Web de ces organismes).

Quel est le principal frein au déploiement de la Fiducie agricole UPA-Fondation?

17. Le principal obstacle à son déploiement est la valeur marchande des terres agricoles. Il est de plus en plus reconnu que cette valeur marchande dépasse largement la valeur économique agricole dans la plupart des régions du Québec. Cela signifie que le démarrage d'une entreprise agricole à partir de zéro n'est plus une opération rentable dans une majorité de cas. Il s'agit d'un grave problème sociétal.

La fiducie d'utilité sociale doit donc louer les terres qu'elle acquiert à un prix inférieur à celui qu'elle devrait normalement exiger. Pour y parvenir, la Fiducie doit donc bénéficier d'un don de la part du vendeur (en échange d'un crédit pour don de charité) et de fonds propres obtenus par des apports gouvernementaux ou non gouvernementaux. En d'autres termes, il n'est plus possible de

financer l'achat d'une propriété agricole uniquement par des emprunts hypothécaires, car cela exigerait l'établissement d'un loyer trop élevé.

Les investisseurs n'ont pas ce problème puisqu'ils misent sur la progression du prix des terres et le gain en capital qu'ils obtiendront à la revente de la propriété, contrairement à la Fiducie, qui ne revendra pas ses propriétés.

Cette situation peut s'apparenter aux sociétés de transport collectif, aux initiatives de logements sociaux ou aux organismes de conservation de milieux naturels, qui ne pourraient fonctionner sans la réception de subventions ou de dons. À cet égard, les organismes de conservation de milieux naturels se sont vu octroyer par les gouvernements du Québec et du Canada plusieurs dizaines de millions de dollars dans les trois dernières années afin de réaliser leur mission.

**Comment
recevons-nous le
projet de loi 86?**

18. Le projet de loi 86 propose des dispositions qui permettront, selon les décisions du ministre, de diriger des ressources vers les fiducies d'utilité sociale agricoles afin de mieux préserver le territoire agricole. Nous pouvons nous en réjouir. Ainsi :

- Nous souscrivons à la modification de l'article 2(5) de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation* qui permettra dorénavant au ministre « d'octroyer à même les fonds à sa disposition (...) des prêts en argent, des subventions et des avances aux sociétés agricoles, aux syndicats, aux coopératives, aux organismes, aux fiducies, aux fondations et aux institutions formés dans le but de favoriser l'agriculture ».
- Nous souscrivons à l'ajout de l'article 6(3) de la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation*, qui permet au ministre « avec l'autorisation du gouvernement, de conclure toute entente permettant la cession d'un lot dont il a l'autorité à un organisme, à une fiducie ou à une fondation dont la mission permet d'assurer la préservation des terres agricoles ».

Pour faciliter l'établissement de ce type d'entente, nous croyons que l'article 5 du *Règlement sur les conditions de disposition des immeubles excédentaires des ministères et des organismes publics* devrait être modifié pour inclure la fiducie d'utilité sociale comme organisme pouvant recevoir une terre agricole non utilisée par un ministère.

- Nous saluons l'ajout d'une disposition à l'article 66.1 de la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles* qui permet au ministre « de conclure toute entente permettant la cession d'un lot dont il a l'autorité à un organisme, à une fiducie d'utilité sociale ou privée ou à une fondation dont la mission permet d'assurer la préservation des terres agricoles ». Cet ajout est d'autant plus important que l'article 66 est modifié pour contraindre le gouvernement à prévoir des mesures d'atténuation lorsqu'il autorise l'exclusion d'un lot de la zone agricole ou son utilisation pour une autre fin que l'agriculture.

Notre compréhension de cet article est celle du devoir d'exemplarité de l'État s'astreignant à prévoir des compensations lorsque des superficies agricoles sont irrémédiablement perdues. Il s'agit d'un aspect majeur du projet de loi 86 qui se doit d'être remarqué et défendu.

Nous croyons cependant que cette obligation ne devrait pas uniquement incomber à l'État québécois. Les décisions de la CPTAQ portant sur l'exclusion d'un lot de la zone agricole et l'établissement d'usage non agricole (UNA) devraient prévoir la même exigence. Ainsi, nous recommandons fortement d'ajouter à l'article 65.1 le paragraphe suivant : « La Commission peut exiger une mesure d'atténuation au demandeur pour compenser la perte de superficie agricole ».

- Nous espérons que le gouvernement exemptera les fiducies d'utilité sociale de l'application de l'article 79.0.4 visant à interdire l'acquisition de terres agricoles sans l'autorisation préalable de la CPTAQ. En raison de leur mission, les fiducies d'utilité sociale ne représentent pas une préoccupation pour la préservation des terres agricoles, bien au contraire.

En conclusion

- 19.** Alors, qui devrait être le propriétaire d'une terre agricole lorsque ce n'est pas une agricultrice ou un agriculteur?
- 20.** Sans nier l'importance de voir les agriculteurs et les agricultrices maîtres de leur destinée en possédant des terres agricoles, la fiducie d'utilité sociale peut venir jouer un rôle complémentaire en faisant l'acquisition de propriétés qui seraient autrement achetées par de petits et grands investisseurs fonciers.

- 21.** De surcroît, la fiducie d'utilité sociale agricole peut également agir comme organisme pouvant recevoir et protéger des compensations monétaires ou matérielles versées pour des projets entraînant la perte irrémédiable de superficies agricoles. Ce rôle est d'autant plus facile à jouer que le bénéficiaire d'une telle entité est, par définition, la société québécoise.

- 22.** En conséquence, nous croyons que le projet de loi 86 représente une excellente occasion d'appuyer le déploiement de la fiducie d'utilité sociale agricole, d'autant plus si les recommandations que nous émettons sont acceptées par les membres de cette commission parlementaire.

Annexe 1

