

Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP)

Un héritage fédéral de compétence, de confiance et de capacité

L'Administration du rétablissement agricole des Prairies (ARAP) jouit d'un statut légendaire dans les communautés rurales des Prairies. Sa réputation est unique : il est rare qu'un programme ou un organisme fédéral soit aussi universellement perçu comme positif. Ce seul fait, et le fait que l'ARAP ait fourni des services de premier ordre pendant près de huit décennies, méritent que l'on s'y attarde.

Pourquoi examiner l'ARAP aujourd'hui ?

Bien qu'elle ait été démantelée par le gouvernement fédéral au début des années 2010, l'ARAP offre des enseignements importants et durables.

L'ARAP a été créée par une loi du Parlement de 1935 pour répondre aux crises environnementales et économiques qui frappaient les provinces des Prairies. Une équipe fédérale d'intervention rapide était nécessaire pour traiter les problèmes interdépendants qui avaient surgi après des années de sécheresse et de pratiques agricoles malavisées, entraînant de mauvaises récoltes, la dérive des sols, l'abandon des fermes et l'effondrement financier des municipalités.

Ces dernières années, les scientifiques ont averti que le changement climatique pourrait représenter une série de menaces encore plus importantes pour notre pays. Les experts préviennent que la sécurité alimentaire du Canada, comme celle de toutes les nations, risque d'être perturbée par une augmentation des

phénomènes météorologiques extrêmes ainsi que par des préoccupations environnementales de longue date telles que le déclin des pollinisateurs et de la biodiversité, l'épuisement des réserves d'eau, la baisse de la qualité des sols, la dépendance croissante des agriculteurs à l'égard des intrants agrochimiques, etc.

Pour faire face à ces menaces, les gouvernements fédéral et provinciaux devront disposer de capacités accrues. La mise en place de ces capacités prend du temps et nécessite de cultiver l'expertise dans de nombreuses disciplines. Il n'est pas prudent d'attendre que les crises surviennent pour mettre en place les capacités qui seront certainement nécessaires.

L'histoire de l'ARAP permet de tirer des « leçons » sur la manière de constituer une équipe pluridisciplinaire efficace pour faire face aux principales menaces qui pèsent sur la production alimentaire.

Le mandat de l'ARAP

La loi de 1935 qui a créé l'ARAP est concise : un peu plus de deux pages. L'objectif déclaré de l'ARAP était « d'assurer la remise en état des zones de sécheresse et de dérive des sols dans les provinces du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta ».

La raison d'être de la loi ne se limitait pas à la sécheresse : les faibles précipitations constituaient

un problème chronique dans les régions des Prairies depuis 1914 et se sont intensifiées à partir de 1929. À la fin de l'année 1934, la situation s'est aggravée tant sur le plan environnemental que socio-économique. Les agriculteurs manquaient à leurs engagements, abandonnaient leurs exploitations et venaient grossir les rangs des organismes d'aide publique. Les municipalités et les conseils scolaires faisaient faillite. Les budgets provinciaux vacillaient.

La tâche immédiate de l'ARAP était de trouver des moyens de stopper l'érosion des sols, une question urgente et complexe. Sa tâche plus vaste était de réhabiliter et de restaurer l'économie rurale dans les zones durement touchées, principalement dans le Triangle de Palliser (dans le sud de la SK et de l'AB).

Capacité du ministère de l'agriculture en 1935

Le gouvernement du Dominion disposait déjà d'un réseau de fermes expérimentales (FE, créé en 1886). Un grand nombre des personnes les plus brillantes et les plus compétentes de ces fermes ont été sollicitées, voire enrôlées, pour guider la formation de l'agence subordonnée, l'ARAP.

Une douzaine de semaines après l'adoption de la loi, le parcours administratif a été formalisé. L'ARAP comprendrait deux divisions : les pratiques culturelles et l'aménagement des eaux. Un comité composé de six « spécialistes de division » a été créé, chacun étant un expert reconnu dans l'un des domaines suivants : dérive des sols, plantation d'arbres, cultures fourragères, outils agricoles, irrigation, recherche et étude des sols.

Deux aspects sont importants : le gouvernement fédéral disposait d'une capacité existante dans la mesure où il disposait d'une réserve de personnel volontaire, engagé et doté d'une expertise pratique avérée. *Deuxièmement, les hauts fonctionnaires ont eu le bon sens de reconnaître qu'une tâche monumentale d'une telle complexité nécessitait une équipe pluridisciplinaire, qu'elle devait travailler de manière intégrée et que la nouvelle agence devait être structurée et administrée en conséquence.*

La Direction « développement de l'eau » de l'ARAP

Aujourd'hui, outre les pâturages communautaires restants, l'héritage le plus visible de l'ARAP est sans doute la multitude de projets hydrauliques. Au cours de ses nombreuses décennies d'existence, l'ARAP a été responsable de centaines de grands projets hydrauliques ainsi que de milliers de projets d'irrigation à plus petite échelle, de mares-réservoirs, de puits, de barrages pour l'abreuvement du bétail, etc.

Direction des « pratiques culturelles » de l'ARAP

La tâche principale de cette direction était de trouver des moyens d'arrêter la dérive généralisée de la terre arable, après quoi les terres pourraient être réhabilitées. Il s'agissait alors d'améliorer les pratiques « agri-culturelles ». Dans le premier cas, il s'agissait d'arrêter plusieurs pratiques qui n'auraient jamais dû voir le jour, principalement la mise en culture de terres inadaptées.

Les terres inadaptées devaient être identifiées et rendues à ce qu'elles étaient depuis des

millénaires : des pâturages. Il s'agissait là d'une tâche complexe qui impliquait le réensemencement, l'installation de kilomètres de clôtures, la construction d'installations de manutention et d'abreuvement, ainsi qu'une gestion à long terme selon le modèle des pâturages communautaires (PC).

Les terres de PC, une fois recouvertes d'une couverture permanente, ne contribueraient plus à la dérive des sols. Cependant, les meilleures terres qui avaient un potentiel pour la culture en sec restaient sujettes à l'érosion et à la dérive et nécessitaient des réponses d'une complexité encore plus grande. Si la culture de céréales annuelles devait se poursuivre, il fallait trouver des méthodes pour conserver l'humidité et la fertilité du sol tout en empêchant l'érosion des sols exposés.

Les chercheurs du Dominion dans les installations des FE et de l'ARAP, souvent assistés par des chercheurs universitaires, ont travaillé intensivement et en collaboration pour aider les agriculteurs à surmonter la multitude de problèmes et d'ajustements auxquels ils étaient confrontés. Il s'agissait notamment des techniques de culture, des modifications d'équipement nécessaires pour les nouvelles techniques, des variétés de céréales et de fourrage nouvelles et alternatives, de la plantation de brise-vent, de la lutte contre les mauvaises herbes et les insectes et, surtout, des changements radicaux apportés à la jachère d'été.

La Direction « utilisation des sols » de l'ARAP

Pour en revenir à la question des terres agricoles inadaptées qui devaient être converties en pâturages communautaires, une complication supplémentaire est venue du fait que ces terres appartenaient à des propriétaires privés, qu'il y avait souvent des défauts de paiement d'hypothèques et des arriérés d'impôts et que, parfois, elles n'avaient pas encore été abandonnées. Les familles d'agriculteurs vivant sur ces terres devaient être réinstallées sur de meilleures terres agricoles.

En conséquence, une troisième branche de l'ARAP a été créée en 1937 pour gérer l'enchevêtrement des questions intergouvernementales, juridiques et logistiques liées au déménagement et à la réinstallation des familles et de leurs biens.

Le travail de vulgarisation de l'ARAP

Il devrait être évident que des tâches d'une telle ampleur ne peuvent être accomplies sans les efforts de coopération des agriculteurs eux-mêmes. Il est peu probable qu'une telle coopération soit obtenue sans confiance. Heureusement pour l'ARAP, une bonne dose de confiance et de respect avait été gagnée au cours des décennies précédentes de travail via le réseau de fermes expérimentales, de sous-stations régionales, de fermes de démonstration et de personnel de terrain.

Ce respect fonctionnait dans les deux sens : Le personnel des FE a beaucoup appris de la curiosité et de l'ingéniosité des principaux agriculteurs et a

cultivé ces relations. Le personnel de l'ARAP a pu s'appuyer sur ces relations et les développer par le biais des associations d'amélioration agricole (AAA) organisées et financées par l'ARAP.

Les AAA, à leur tour, ont attiré les non-membres locaux à diverses manifestations des AAA où ils ont pu, eux aussi, assister à des démonstrations et échanger des idées et des préoccupations avec le personnel de terrain, les techniciens et les scientifiques de l'ARAP. C'est ainsi que le respect mutuel s'est instauré. Cela a contribué à maintenir le personnel de l'ARAP sur la bonne voie et à remonter le moral des agriculteurs locaux.

Pâturages communautaires (PC)

Les pâturages communautaires constituent un exemple classique des relations étroites entre le personnel de première ligne de l'ARAP et les agriculteurs locaux. En règle générale, un responsable de pâturage vivant sur place était chargé du bien-être de plus d'un millier de bovins appartenant à des dizaines d'agriculteurs locaux. Il s'occupait également des taureaux de l'ARAP, dont la plupart étaient d'une qualité exceptionnelle.

Il y avait à l'époque 85 PCs couvrant 1,8 million d'acres dans la seule province de Saskatchewan. Sur le plan financier, les PCs étaient presque entièrement autosuffisants grâce aux frais de stockage par tête. Les observations perspicaces d'un gestionnaire chevronné peuvent être entendues dans cette vidéo de 2014 :

<https://www.realagriculture.com/2014/12/last-cowboy-mini-documentary-jim-commodore-val-marie-pfra/>

Pépinière

La plantation d'arbres et d'arbustes a été encouragée par l'ARAP pour trois raisons principales. À court terme, ils brisaient le vent et réduisaient les effets de l'érosion sur les sols nus. Deuxièmement, les conifères sont particulièrement utiles pour retenir la neige qui libère progressivement une eau précieuse. Enfin, la plantation de brise-vent dans les cours de ferme présentait de nombreux avantages pour l'exploitation : ombre en été, abri pour le jardin, brise-vents en hiver, etc.

Une voix indépendante à Ottawa

S'il existe une constante dans l'histoire de l'ARAP, c'est que son personnel accordait la priorité aux besoins des agriculteurs locaux. Il existe de nombreux témoignages d'employés de l'ARAP qui ont littéralement fait un effort supplémentaire pour aider les agriculteurs, parfois d'une manière qui n'avait pas grand-chose à voir avec « les descriptions de poste » officielles de l'ARAP. Comme l'explique l'auteur de la seule histoire de l'ARAP, « il n'y avait pas un entomologiste, un phytologue, un irrigant, un spécialiste des fourrages, un directeur ou un administrateur de ferme expérimentale qui avait une vie normale. Ils étaient constamment sur la route.... Lorsqu'il fallait faire plus que donner des conseils, ils mettaient la main à la pâte...» . (Gray, p. 51).

Ce dévouement s'étendait jusqu'au plus haut niveau de l'organisation au cours de ses premières années d'existence. Même le patron de l'ARAP, le ministre de l'agriculture Gardiner, « passait presque autant de temps en Saskatchewan qu'à Ottawa. Il disposait probablement de plus d'informations sur

le triangle de Palliser que n'importe quel autre Canadien » (Gray, p. 133).

Certains observateurs ont émis l'hypothèse que le principe d'indépendance de l'ARAP a pu déplaire à Ottawa et contribuer à la disparition de l'ARAP. La dernière grande publication de l'ARAP, *Prairie Agricultural Landscapes (PAL)*, en est la preuve.

Le rapport *PAL* exprimait de nombreuses préoccupations qui remettaient en question la tendance dominante vers la production malgré les dommages environnementaux et sociaux qui en résultaient. Avec le changement climatique, ces préoccupations sont encore plus pertinentes aujourd'hui. Tous les Canadiens, et pas seulement les agriculteurs, ont besoin d'un gouvernement fédéral qui soit tolérant à l'égard des remises en question des pratiques existantes, qui ait la capacité de répondre efficacement aux défis environnementaux et politiques, et qui travaille en étroite collaboration avec les agriculteurs alors qu'ils cherchent des moyens de traverser la prochaine grande transition agricole.

L'ARAP était la bonne réponse à la situation des années 1930. Elle était, et reste, un modèle de la manière dont les gouvernements peuvent s'organiser, renforcer leurs capacités, assurer la coordination et le leadership, et intervenir efficacement pour faciliter les transitions face aux crises environnementales et socio-économiques.

Ses leçons sont nombreuses, ses partisans nombreux et ses détracteurs peu nombreux. L'ARAP, créée dans les années 1930, peut nous aider à trouver des moyens de gérer les défis à l'horizon de 2030 et au-delà.

Ce qui était unique dans le travail à l'ARAP, c'est que nous étions très actifs et que nous allions à la rencontre de nos clients, tout en restant proches d'eux. De nombreux fonctionnaires fédéraux mettent en œuvre des programmes à l'échelle nationale et ne rencontrent jamais les personnes qu'ils servent.

—Dr Harry Hill, ancien directeur général de l'ARAP (*Direction générale des services agroenvironnementaux, 75 ans, p. 10*).

Références

- James Gray, *Men Against the Desert* (Saskatoon: Western Producer Books, 1967)
- AAFC and PFRA, *Prairie Agricultural Landscapes: A Land Resource Review*, (Ottawa: AAFC & PFRA, 2000), <https://publications.gc.ca/Collection/A98-3-4-2000E.pdf>
- AAFC, *Agri-Environment Services Branch, 75 Years: PFRA 1935 - AESB 2010* (Ottawa: AAFC, 2010), https://publications.gc.ca/collections/collection_2021/aac-aafc/A125-5-2010-eng.pdf

Union nationale des fermiers
2717 Wentz Avenue, Saskatoon, Saskatchewan
S7K 4B6 (306) 652-9465 nfu@nfu.ca www.nfu.ca