



Aires marines protégées et de conservation autochtones

Occasions et recommandations pour le respect
des engagements du Canada envers la réconciliation
et la conservation marine

RAPPORT SOMMAIRE



Aires marines protégées et de conservation autochtones

Occasions et recommandations pour le respect des engagements du Canada envers la réconciliation et la conservation marine

Assemblée des Premières Nations

L'Assemblée des Premières Nations (APN) est l'organisation politique nationale des gouvernements des Premières Nations et de leurs citoyens, ce qui comprend ceux qui vivent dans les réserves et à l'extérieur de celles-ci. Chaque Chef au Canada a le droit d'être membre de l'Assemblée, et le Chef national est élu par les Chefs du Canada, qui sont eux-mêmes élus par leurs citoyens. L'APN compte 634 Premières Nations membres. Elle a pour rôle et fonction de servir de forum national délégué afin de déterminer et d'harmoniser, en coopération, des mesures efficaces et concertées sur tout sujet que les Premières Nations délèguent pour examen, étude, réponse ou action, et pour défendre les aspirations des Premières Nations.

L'APN appuie les Premières Nations en coordonnant, facilitant et préconisant des changements stratégiques, tandis que les dirigeants de ce changement sont les Premières Nations elles-mêmes. Les Chefs, et les Premières Nations qu'ils représentent, doivent faire partie intégrante des efforts visant à relever le défi d'apporter des changements stratégiques durables et transformateurs. En 2021, l'Assemblée des Premières Nations a adopté une résolution visant à confier à l'APN le mandat de plaider en faveur de la création d'aires marines protégées et de conservation autochtones (AMPCA) afin de promouvoir le leadership des Premières Nations dans la conservation de leurs eaux marines et côtières. C'est la raison pour laquelle nous présentons ce document et ses recommandations au gouvernement du Canada.

Résumé

Le gouvernement du Canada a l'obligation juridique de mettre en œuvre la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (DNUDPA) et de promouvoir la réconciliation. Parallèlement, le gouvernement du Canada s'est engagé à protéger 25 % des océans d'ici 2025 et 30 % d'ici 2030. Les aires marines protégées et de conservation autochtones (AMPCA) peuvent contribuer à la fois aux objectifs de réconciliation et de conservation des océans. Le présent rapport recommande des mesures concrètes que le gouvernement du Canada peut prendre pour favoriser l'établissement d'AMPCA pour les Premières Nations.

Il est urgent de faire ce travail et de le faire bien. On enregistre un déclin significatif des espèces marines et de la biodiversité à l'échelle locale et mondiale, et il existe de nombreuses preuves scientifiques selon lesquelles la protection des aires marines peut arrêter ou atténuer ce déclin. D'autres preuves montrent que les aires gérées par les Autochtones contiennent une biodiversité plus importante que les autres aires protégées existantes. Compte tenu de l'engagement du gouvernement du Canada à l'égard de la réconciliation, ses ambitieux objectifs de conservation marine (OCM) ne peuvent être atteints sans l'établissement de partenariats concrets avec les Premières Nations, ni sans la reconnaissance et le soutien appropriés de leur leadership à cet égard.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

Occasions et recommandations pour le respect des engagements du Canada envers la réconciliation et la conservation marine

Le rapport s'appuie sur un ensemble important de travaux antérieurs sur les AMPCA et applique ces enseignements aux mesures que les agences fédérales devraient prendre pour promouvoir ces aires. Pour ce faire, nous avons interrogé 13 personnes ayant une expérience directe de l'élaboration et de l'établissement d'AMPCA, au sein des Premières Nations et d'organismes du gouvernement fédéral. Ces entretiens nous ont permis de résumer les principales contraintes à la promotion des AMPCA au Canada. Ces contraintes ont été regroupées en trois catégories : activités opérationnelles, politiques et législation ainsi que financement et capacités.

En fonction de ces catégories, nous avons formulé un total de 21 recommandations à court et à long terme. Les recommandations à court terme permettront à Pêches et Océans Canada (MPO) d'appuyer l'établissement d'AMPCA par les Premières Nations au moyen d'un processus de désignation conjointe. Les recommandations à long terme s'appliquent à tous les organismes fédéraux responsables de l'établissement d'AMPCA et nécessiteront une réforme législative et réglementaire. Bien que le rapport reconnaisse que la mise en œuvre de certaines de ces recommandations pourrait prendre des années, il est essentiel de commencer le travail immédiatement, et le gouvernement du Canada doit chercher des occasions d'accomplir des progrès.

Bien qu'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) et Parcs Canada aient réalisé des progrès en ce qui a trait à l'établissement d'AMPCA, le MPO n'a pas mis en œuvre les recommandations relatives aux AMPCA dans le rapport de 2018 du Groupe consultatif national sur les normes relatives aux aires marines protégées (AMP). Il faut adopter une approche pangouvernementale pour offrir une certitude accrue aux Premières Nations quant à l'intendance de leurs terres et de leurs eaux. Par conséquent, l'APN demande au MPO de mettre en œuvre les recommandations à court terme de ce rapport et de définir un calendrier et des résultats livrables concrets pour leur mise en œuvre.

Le cinquième Congrès international sur les aires marines protégées (IMPAC5), qui aura lieu à Vancouver en février 2023, offre une occasion importante au gouvernement du Canada et aux Premières Nations. Ensemble, le gouvernement du Canada et l'APN peuvent annoncer au monde entier que le gouvernement du Canada, ainsi que ses partenaires des Premières Nations, sont résolus à conserver les aires marines et prennent des mesures concrètes pour établir des AMPCA qui respectent les obligations du Canada en vertu de la DNUDPA ainsi que de l'Alliance mondiale pour les océans.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

Occasions et recommandations pour le respect des engagements du Canada envers la réconciliation et la conservation marine

Résumé des recommandations

R1 : Exhorter Pêches et Océans Canada (MPO) à s'engager à mettre en œuvre les recommandations à court terme du présent rapport et à fournir le mandat et l'orientation nécessaires à la promotion concrète des aires marines protégées et de conservation autochtones (AMPCA).

Recommandations à court terme

Activités opérationnelles

R2 : Créer une nouvelle capacité au niveau du directeur de secteur pour chaque région du MPO avec le mandat de renforcer le soutien et l'établissement des AMPCA au sein des volets Gestion des pêches et Océans du MPO.

R3 : Utiliser les détachements d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) et de Parcs Canada pour offrir au MPO l'expérience nécessaire pour promouvoir le soutien et l'établissement des AMPCA.

R4 : Exiger des volets Océans et Gestion des pêches du MPO qu'ils participent, avec ECCC, Parcs Canada et d'autres ministères concernés, à la nouvelle Table sur la nature des Premières Nations, un organisme technique composé de représentants des Premières Nations, afin d'examiner conjointement comment les AMPCA peuvent contribuer à la réalisation d'engagements ambitieux en matière de conservation dans l'ensemble des ministères, y compris la mise en œuvre à l'échelle nationale du vaste Programme de protection de la nature du Canada.

R5 : Exiger des volets Océans et Gestion des pêches du MPO qu'ils participent directement à des initiatives de gouvernance en collaboration avec des partenaires des

Premières Nations d'un océan à l'autre pour appuyer la planification, l'établissement et la gestion d'AMPCA qui reconnaissent les droits et les intérêts des Premières Nations dans le cadre d'une relation de nation à nation et de gouvernement à gouvernement avec les peuples autochtones.

R6 : Utiliser les accords existants (p. ex., Gwaii Haanas, Thaidene Nene) comme point de départ pour promouvoir, en collaboration, la création de nouvelles AMPCA, qui établissent un fédéralisme coopératif et clarifient les rôles en ce qui concerne les relations de gouvernance, la limitation de l'autorité d'un ministre, les objectifs de conservation et le financement.

R7 : Mener une étude pilote (comme le financement d'En route vers l'objectif 1 du Canada pour de multiples projets novateurs) afin de tirer un enseignement et de renforcer l'appui du MPO aux AMPCA sur chacune des côtes du Canada et dans l'estuaire du Saint-Laurent :

7a : Adopter les pratiques exemplaires d'En route vers l'objectif 1, notamment en permettant la diversité et l'individualisation régionales, en favorisant la collaboration entre les différents ordres de gouvernement et



Aires marines protégées et de conservation autochtones

Occasions et recommandations pour le respect des engagements du Canada envers la réconciliation et la conservation marine

en encourageant les idées et les approches novatrices.

- 7b : Travailler avec des agences fédérales ayant de l'expérience et entretenant des relations positives de nation à nation sur des AMPCA qui bénéficieraient de l'appui du MPO.
- 7c : Désigner des partenaires des Premières Nations ayant de l'expérience dans l'établissement d'AMPCA, qui peuvent prodiguer des conseils importants au MPO en ce qui concerne les efforts de collaboration qu'il faut déployer pour promouvoir les AMPCA.

R8 : Entreprendre des séances de formation et adopter un espace éthique dans le cadre des consultations menées avec les Premières Nations sur la conservation marine, afin de créer un dialogue ouvert propice à une discussion significative, respectueuse et interculturelle, au cours de laquelle les systèmes de connaissances autochtones sont considérés au même titre que les systèmes institutionnels et scientifiques occidentaux.

Politiques et législation

R9 : Affirmer que les objectifs culturels doivent être inclus aux côtés des objectifs écologiques dans le cadre de l'établissement, en collaboration, des aires marines protégées (AMP) par la *Loi sur les océans*, des autres mesures de conservation efficaces par zone (AMCEZ) et des AMPCA.

R10 : Adopter une méthode d'évaluation de la faisabilité semblable à celle d'ECCC et de Parcs Canada pour l'établissement des AMP et des AMCEZ, qui permet de prendre en compte les intérêts plus larges des Premières Nations, au lieu de la méthode actuelle d'évaluation des risques.

R11 : Le MPO doit travailler avec les Premières Nations pour cerner les outils politiques et législatifs existants (par exemple, l'article 4.2 de la *Loi sur les pêches*) permettant de promouvoir la reconnaissance et la mise en œuvre concrètes des lois autochtones dans la désignation conjointes des AMPCA.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

Occasions et recommandations pour le respect des engagements du Canada envers la réconciliation et la conservation marine

Financement et capacités

R12 : Travailler avec les Premières Nations pour déterminer les lacunes en matière de capacité interne du MPO et élaborer des solutions, y compris la redéfinition des tâches et la création de nouvelles capacités au sein des volets Océans et Gestion des pêches du MPO.

R13 : Créer un fonds pour l'établissement des AMPCA, semblable à celui d'En route vers l'objectif 1 établi par ECCC pour la conservation terrestre. Comme le fonds d'En route vers l'objectif 1, tout fonds futur devrait promouvoir le renforcement des capacités, la diversité et l'individualisation régionales et la collaboration entre les différents ordres de gouvernement ainsi qu'encourager les idées et les approches novatrices.

Recommandations à long terme

Activités opérationnelles

R14 : Établir de meilleurs partenariats avec les Premières Nations et embaucher davantage d'employés des Premières Nations afin d'examiner la culture opérationnelle et bureaucratique au sein des organismes fédéraux et de créer des occasions de changement permettant une approche plus holistique des relations de nation à nation et de gouvernement à gouvernement.

R16 : Travailler avec les Premières Nations et les organisations des Premières Nations au sein d'un espace éthique pour comprendre et modifier les aspects de la culture opérationnelle et bureaucratique au sein des organismes fédéraux et établir des relations fructueuses avec les Premières Nations propices à la promotion de stratégies novatrices de conservation marine.

R15 : Travailler avec le Bureau du vérificateur général pour procéder à une vérification du rendement des progrès du MPO, en mettant l'accent sur le rôle que joue le MPO dans la réconciliation, la mise en œuvre de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* et la conservation marine.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

Occasions et recommandations pour le respect des engagements du Canada envers la réconciliation et la conservation marine

Politiques et législation

- R17 : Modifier la législation existante afin de créer des désignations qui offrent une latitude accrue en ce qui a trait à la désignation conjointe, qui permettent des tables de prise de décisions conjointes et qui reconnaissent et respectent les lois et les autorités autochtones.
- R18 : Confirmer la participation officielle à la Table sur la nature des Premières Nations (recommandation 4) et l'habiliter à examiner l'ensemble des politiques, des règlements et des lois connexes, afin de régler les questions permettant l'établissement d'AMPCA sous la direction des Autochtones.
- R19 : S'engager à adopter officiellement les recommandations relatives aux politiques et à la réglementation de la Table sur la nature des Premières Nations et mettre en place des processus permettant des changements au sein des ministères fédéraux, et entre eux, pour encourager leur mise en œuvre.

Financement et capacités

- R20 : Établir un fonds de financement de projets pour le rendement et y contribuer afin de promouvoir la mise en œuvre à long terme des AMPCA.
- R21 : Dans le cadre de l'examen de la législation et des politiques en vertu de la recommandation 18, permettre aux gouvernements des Premières Nations de percevoir des droits d'utilisation et de permis dans les AMPCA afin d'assurer leur gestion continue.