



Aires marines protégées et de conservation autochtones

Perspectives et recommandations en vue de la réalisation des engagements du Canada en matière de réconciliation et de conservation marine

Rédigé pour l'Assemblée des Premières Nations
par Aaron Heidt et Russ Jones

RAPPORT FINAL

January 2023



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 une organisation nationale et politique représentant les gouvernements des Premières Nations et leurs citoyens, c'est-à-dire ceux qui vivent tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des réserves. Chaque chef au Canada a le droit d'être membre de l'Assemblée; le Chef national est élu par les Chefs de l'ensemble du pays qui, eux mêmes, sont élus par leurs citoyens. L'APN compte 634 nations membres. Le rôle et la fonction de l'APN consistent à servir de forum national délégué destiné à déterminer et à harmoniser des mesures collectives efficaces pour toutes les questions présentées par les Premières Nations en vue d'être étudiées, révisées et réglées ainsi qu'à promouvoir leurs aspirations.

L'APN soutient les Premières Nations en coordonnant, en facilitant et en défendant l'apport de changements aux politiques tandis que les Premières Nations elles-mêmes dirigent ces changements. Les Chefs et les Premières Nations qu'ils représentent doivent faire partie intégrante des solutions visant à relever le défi d'un changement stratégique durable et transformateur. En 2021, les Premières Nations en assemblée ont adopté une résolution visant à confier à l'APN le mandat de promouvoir la création d'aires marines protégées et de conservation autochtones (AMPCA) afin de soutenir le leadership des Premières Nations dans la conservation de leurs eaux marines et côtières. C'est dans ce contexte que nous présentons le présent document et ses recommandations au gouvernement du Canada.

Sommaire

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

Il y a urgence à faire ce travail et à le faire correctement. Le déclin significatif des espèces marines et de la biodiversité se produit à l'échelle locale et mondiale, et de nombreuses preuves scientifiques montrent que la protection des aires marines peut arrêter ou atténuer ce phénomène. D'autres preuves démontrent que les aires gérées par les Autochtones contiennent plus de biodiversité que les aires protégées existantes. Compte tenu de l'engagement du gouvernement du Canada sur le plan de la réconciliation, ses ambitieux objectifs de conservation marine (OCM) ne peuvent être atteints en l'absence de partenariats efficaces avec les Premières Nations et 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

Ce rapport s'appuie sur un ensemble important de travaux antérieurs sur les aires protégées et de conservation autochtones (APCA) et applique les enseignements tirés de ces travaux aux mesures que les organismes fédéraux devraient prendre pour faire progresser les AMPCA. Pour en arriver là, nous avons interrogé 13 personnes ayant une expérience directe de l'élaboration et de l'établissement d'APCA au sein des Premières Nations et des organismes du gouvernement fédéral. Grâce aux entretiens que nous avons eus avec ces personnes, nous avons pu résumer les principales contraintes qui freinent la progression des AMPCA au Canada. Nous les avons regroupées en trois catégories : contraintes opérationnelles, contraintes liées aux politiques et à la législation, et contraintes liées au financement et à la capacité.

En nous appuyant sur ces catégories, nous avons établi 21 recommandations à court et à long terme. Les recommandations à court terme permettront au ministère des Pêches et des Océans (MPO) de soutenir l'établissement d'APCA par les Premières Nations dans le cadre d'un processus de désignation conjointe. Les recommandations à long terme s'appliquent à tous les organismes fédéraux qui soutiennent la création d'AMPCA et nécessiteront des changements législatifs et réglementaires. Bien que le rapport reconnaisse que la mise en œuvre de certaines de ces recommandations pourrait prendre des années, il est essentiel que le travail commence immédiatement et que le gouvernement du Canada cherche des possibilités d'améliorations progressives.

Alors qu'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) et Parcs Canada ont fait des progrès pour soutenir la création d'APCA, le MPO n'a pas mis en œuvre les recommandations en la matière formulées dans le rapport produit en 2018 par le Comité de conseil national sur les normes concernant les aires marines protégées. Une approche pangouvernementale est nécessaire pour offrir plus de certitude aux Premières Nations quant à la gestion de leurs terres et de leurs eaux. Par conséquent, l'Assemblée des Premières Nations (APN) demande au MPO d'adopter les recommandations à court terme du présent rapport et de présenter des échéanciers et des résultats concrets pour leur mise en œuvre.

Le cinquième congrès international sur les aires marines protégées (IMPAC5), qui aura lieu à Vancouver en février 2023, est une excellente occasion pour le gouvernement du Canada et les Premières Nations d'annoncer au monde entier que le gouvernement du Canada, en collaboration avec ses partenaires des Premières Nations, s'est engagé à protéger le milieu marin et prend des mesures efficaces pour créer des AMPCA qui satisfont aux obligations du Canada en vertu de la DNUDPA et de son adhésion à 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 : Confier à Pêches et Océans Canada (MPO) les recommandations à court terme contenues dans le présent rapport et lui fournir le mandat et l'orientation nécessaires pour assurer la progression significative des aires marines protégées et de conservation autochtones (AMPCA).

Recommandations à court terme

Aspect opérationnel

R2 : Créer une nouvelle capacité au niveau du directeur de secteur pour chaque région du MPO et lui donner le mandat de faire progresser le soutien et le développement des AMPCA au sein de la Direction générale de la gestion des pêches ainsi que de la Direction générale des océans du MPO.

R3 : Utiliser des détachements d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) et de Parcs Canada afin de bâtir l'expérience requise au sein du MPO pour améliorer le soutien et le développement des AMPCA.

R4 : Exiger que la Direction générale des océans et celle de la gestion des pêches du MPO participent, avec ECCC, Parcs Canada et d'autres ministères concernés, à la nouvelle Table de la nature des Premières Nations, un organisme technique composé de représentants des Premières Nations, afin d'examiner conjointement les façons dont les AMPCA peuvent contribuer à la réalisation d'engagements ambitieux en matière de conservation dans l'ensemble des ministères, notamment la mise en œuvre nationale du vaste programme de protection de la nature du Canada.

R5 : Exiger que la Direction générale des océans et celle de la gestion des pêches du MPO participent directement à des initiatives de gouvernance collaborative avec des partenaires des Premières Nations d'un océan à l'autre pour soutenir la planification,

l'établissement et la gestion d'AMPCA qui reconnaissent les droits et les intérêts des Premières Nations dans le cadre de relations de nation à nation et de gouvernement à gouvernement avec les peuples autochtones.

R6 : Comme point de départ pour faire progresser, dans un esprit de collaboration, la création de nouvelles AMPCA, utiliser des accords en vigueur (p. ex., Gwaii Haanas, Thaidene Nene) qui établissent une approche de fédéralisme coopératif et clarifient les rôles en ce qui a trait aux relations de gouvernance, à la limitation du pouvoir d'un ministre, aux objectifs de conservation et au financement.

R7 : Mener une étude pilote (comme le financement de l'initiative En route vers l'objectif 1 du Canada pour de multiples projets novateurs) afin de tirer des leçons du soutien apporté par le MPO aux AMPCA sur chacune des côtes du Canada et dans l'estuaire du Saint-Laurent et de développer ce soutien.

7a : Adopter les meilleures pratiques de l'approche de l'objectif 1, notamment en permettant la diversité et l'individualisation régionales, en encourageant la collaboration entre les différents ordres de gouvernement et en soutenant les idées et les approches novatrices.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

7b : Travailler avec des organismes fédéraux ayant de l'expérience et des relations positives de nation à nation dans le domaine des AMPCA qui bénéficieraient de l'appui du MPO.

7c : Trouver des partenaires des Premières Nations ayant de l'expérience dans l'établissement d'AMPCA, qui peuvent fournir de précieux conseils au MPO en ce qui concerne les efforts de collaboration requis pour faire évoluer les AMPCA.

R8 : Donner de la formation et adopter l'approche de l'espace éthique lors de la participation de Premières Nations dans le domaine de la conservation marine, afin de créer un dialogue ouvert qui favorise une discussion significative, respectueuse et interculturelle, dans laquelle les systèmes de connaissances autochtones sont appréciés au même titre que la science et les systèmes institutionnels occidentaux.

Politiques et législation

R9 : Confirmer que les objectifs culturels doivent être inclus avec les objectifs écologiques dans l'établissement collaboratif des zones de protection marine (ZPM) en vertu de la *Loi sur les océans*, d'autres mesures de conservation efficaces par zone (AMCEZ) et d'AMPCA.

R10 : Adopter une approche d'évaluation de la faisabilité semblable à celle d'ECCC et de Parcs Canada pour l'établissement de ZPM et d'AMCEZ qui permet de prendre en compte

les intérêts supérieurs des Premières Nations, au lieu de l'approche actuelle d'évaluation des risques.

R11 : Le MPO doit travailler avec les Premières Nations pour déterminer les outils existants en matière de politiques et de législation (p. ex. l'article 4.2 de la *Loi sur les pêches*) afin de soutenir la reconnaissance et la mise en œuvre significatives des lois autochtones dans la désignation conjointe des AMPCA.

Financement et capacité

R12 : Travailler avec les Premières Nations pour déterminer les lacunes en matière de capacité interne du MPO et élaborer des solutions, telles que la redéfinition des priorités des tâches et la mise en place de nouvelles capacités au sein de la Direction générale des océans et de celle de la gestion des pêches du MPO.

R13 : Créer un fonds d'établissement d'AMPCA semblable au Fonds du Défi de l'objectif 1 établi par ECCC pour la conservation des terres. Comme le Fonds de l'objectif 1, tout fonds futur devrait promouvoir le renforcement des capacités, la diversité et l'individualisation régionales, la collaboration entre les différents ordres de gouvernement, et soutenir les idées et les approches innovantes.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Recommandations à long terme

Aspect opérationnel

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

R15 : Par l'intermédiaire du bureau du vérificateur général, effectuer une vérification opérationnelle pour évaluer les progrès du MPO, en mettant l'accent sur son rôle dans la

réconciliation, la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et la conservation marine.

R16 : Travailler avec les Premières Nations et les organisations des Premières Nations dans l'espace éthique pour comprendre et modifier certains aspects de la culture opérationnelle et bureaucratique au sein des organismes fédéraux et établir, avec les Premières Nations, des relations fructueuses qui favorisent des approches novatrices en matière de conservation marine.

Politiques et législation

R17 : Modifier la législation actuelle pour créer des désignations qui offrent plus de souplesse pour la désignation conjointe, pour rendre possibles les tables de prises de décisions conjointes, et pour reconnaître et valoriser les lois et les autorités autochtones.

R18 : Confirmer la participation officielle à la Table de la nature des Premières Nations (recommandation 4) et l'habiliter à examiner les politiques, les règlements et les lois connexes, afin de régler les aspects

permettant l'établissement d'APCA dirigées par des Autochtones.

R19 : S'engager à adopter officiellement les recommandations en matière de politiques et de règlements provenant de la Table de la nature des Premières Nations et élaborer des processus qui permettent d'apporter des changements au sein de tous les ministères fédéraux et entre eux afin de faciliter leur mise en œuvre.

Financement et capacité

R20 : Établir un fonds de financement de projets pour la permanence qui soutient la création à long terme d'AMPCA et y contribuer.

R21 : En examinant la législation et les politiques conformément à la recommandation 18, permettre aux gouvernements des Premières Nations de percevoir des droits d'utilisation et de permis dans les APCA pour en financer la gestion permanente.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Table des matières

Assemblée des Premières Nations	2
Sommaire	2
Résumé des recommandations	4
1. Introduction.....	9
1.1. Contexte et objectif du rapport.....	9
1.2. Approche du rapport.....	12
1.3. Un appel à l'action.....	13
2. La création d'APCA comme occasion de favoriser la conservation marine et la réconciliation.....	14
2.1. Que sont les APCA et en quoi diffèrent-elles des autres outils de conservation?	14
2.2. Objectifs et priorités du gouvernement du Canada pour la réconciliation et la conservation marine.....	16
2.3. Exemples actuels d'APCA au Canada.....	18
2.3.1 Aire protégée d'Edézhzié	18
2.3.2 Site du patrimoine et réserve d'aire marine nationale de conservation Gwaii Haanas	19
2.3.3 Projet d'aire protégée autochtone adjacente au parc national des Monts-Torngat.....	20
2.3.4 Zone de protection marine du mont sous-marin SGaan Kinghlas-Bowie.....	20
3. Contraintes fédérales limitant le soutien à la création d'APCA	21
3.1. Contraintes opérationnelles.....	21
3.1.1 Mandats concurrents au sein du MPO	21
3.1.2 Manque d'orientation stratégique en soutien aux APCA	22
3.1.3 Confiance et coopération.....	23
3.2. Contraintes liées aux politiques et à la législation.....	24
3.2.1 Complexité des champs de compétence.....	24
3.2.2 Rôle des APCA dans l'atteinte des objectifs de conservation marine	25
3.2.3 Objectif des ZPM de la Loi sur les océans	25



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

3.2.4	Limitation des pouvoirs du ministre.....	28
3.2.5	Incertitude concernant la mise en œuvre des lois autochtones	28
3.3.	Contraintes liées au financement et à la capacité	28
4.	Recommendations to enable a more supportive and active Federal role in marine IPCA establishment	29
4.1.	Recommandations à court terme.....	30
4.1.1	Aspect opérationnel.....	30
4.1.2	Politiques et législation	34
4.1.3	Financement et capacité	35
4.2.	Recommandations à long terme	36
4.2.1	Aspect opérationnel	37
4.2.2	Politiques et législation	38
4.2.3	Financement et capacité	40
5.	Conclusion	41
	Références.....	42
	Annexe 1 : Les APCA, une approche visant à promouvoir les intérêts et les valeurs des Premières Nations	46
	Annexe 2 : Principales étapes et échéances pour l'avancement des recommandations du rapport.....	49



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

1. Introduction

Le gouvernement du Canada a pris l'engagement légal de mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) (Nations Unies 2007) et les mandats qui en découlent pour répondre aux Appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation en matière de réconciliation¹. La création d'aires marines protégées et de conservation autochtone (AMPCA) est en train de devenir un moyen prometteur de contribuer de manière significative à la fois aux objectifs de réconciliation et à ceux de conservation des océans². L'Assemblée des Premières Nations (APN)³, mandatée par la résolution 41/2021 de l'APN, a commandé le présent rapport afin de proposer des mesures concrètes que le gouvernement du Canada peut prendre pour aider les Premières Nations à établir, à administrer et à gérer les AMPCA.

Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) et Parcs Canada ont amélioré le soutien à certaines APCA terrestres au moyen d'un modèle de désignation conjointe, qui fournit un exemple concret de la façon de faire progresser les APCA à court terme⁴. Cependant, il reste encore beaucoup de travail à faire dans le milieu marin. C'est pourquoi le rapport se concentre sur des recommandations à court terme qui permettront au ministère des Pêches et des Océans (MPO) de réaliser des progrès comparables à ceux accomplis par ECCC et Parcs Canada dans l'aide apportée aux Premières Nations pour établir des APCA dans le cadre d'un processus de désignation conjointe. Le rapport formule également des recommandations à long terme qui amèneront tous les organismes fédéraux responsables de la conservation marine à adopter un modèle autochtone d'aires marines protégées et de conservation, qui profitera à nos océans, aux relations entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada, et à tous les Canadiens.

À cette fin, le gouvernement du Canada devra s'engager véritablement à effectuer des changements sur le plan opérationnel ainsi que sur le plan des politiques et de la législation. Le rapport propose une approche pour réaliser ces changements.

1.1. Contexte et objectif du rapport

Actuellement, le gouvernement du Canada protège 14 % de ses océans; toutefois, cette protection est inégalement répartie et n'est pas représentative sur le plan écologique, car plus de 12 % se trouvent dans l'Arctique et moins de 1 % dans chacune des régions du Pacifique et de l'Atlantique (Gouvernement du Canada 2022a). La protection constitutionnelle des droits des Autochtones, la Loi fédérale sur la DNUDPA, les Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones (les dix Principes du Canada) (Gouvernement du Canada 2018c) et plusieurs rapports indépendants et dirigés par des Autochtones (Initiative de leadership autochtone 2022; Fondation David Suzuki 2018) exposent les

¹ La réconciliation exige de nouveaux rapports entre la Couronne, les peuples autochtones et tous les Canadiens et Canadiennes, au moyen d'une relation renouvelée, de nation à nation, de gouvernement à gouvernement et Inuits-Couronne, reposant sur la reconnaissance des droits, le respect, la collaboration et le partenariat comme fondement d'un changement transformateur. Il s'agit notamment de rétablir la relation des Autochtones avec la terre et l'eau, et de reconnaître leurs droits et leurs traités. Le présent rapport ne traite que d'une seule facette de ce qui est requis dans le cadre de la réconciliation et ne devrait pas détourner l'attention de tous les autres travaux nécessaires à la réalisation des autres composantes de la réconciliation, ni les diminuer.

² Bien que ce ne soit pas l'objet de ce rapport, les APCA soutiennent également de nombreux intérêts et valeurs des nations autochtones. L'annexe 1 présente un résumé de ces avantages.

³ La rédaction de ce rapport a été guidée par le sous-groupe de travail sur les AMPCA de l'APN, qui relève du Comité consultatif sur l'action en faveur du climat et l'environnement.

⁴ L'approche de la CCCEP et de Parcs Canada à l'égard des APIC comporte des lacunes et des insuffisances ; toutefois, les deux organismes font des efforts manifestes pour faire progresser le concept des APIC et leurs efforts et leur expérience pourraient s'avérer essentiels au développement des APCA par le MPO dans les délais établis pour la réalisation des objectifs de conservation marine de 2025 et 2030.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

raisons pour lesquelles le gouvernement du Canada ne pourra pas atteindre ses futurs objectifs sans le consentement et le soutien des Premières Nations. Les AMPCA présentent une approche de création de partenariats de conservation efficaces avec les Premières Nations.

Bien que les Premières Nations affirment leur droit de protéger leurs territoires et leurs ressources depuis des générations, en partie par la création de zones de conservation, la tendance à considérer les APCA comme un outil de conservation important s'est intensifiée en 2016 (Initiative de leadership autochtone 2022). Par ailleurs, des processus distincts visant à réaliser les ambitions de conservation du Canada ont été établis pour les environnements terrestres et marins. Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) a reconnu qu'une approche collaborative était nécessaire pour atteindre les objectifs de conservation du Canada dans les milieux terrestres. ECCC a réuni les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux, en partenariat avec les Premières Nations et les Métis, et a lancé l'initiative appelée « En route vers l'objectif 1 du Canada » (Gouvernement du Canada 2018b). La mise en place de cette initiative a mené à la création de deux groupes d'experts (le Comité consultatif national et le Cercle autochtone d'experts⁵) et à la rédaction de deux rapports sur la façon dont le Canada pourrait atteindre les objectifs de conservation dans les milieux terrestres et sur le rôle que les APCA pourraient jouer à l'appui de ces objectifs. Dans le rapport final, *Unis avec la nature* (Gouvernement du Canada 2018b), les ministres se sont engagés à travailler avec les peuples autochtones pour explorer davantage le concept des APCA et clarifier leur contribution à l'objectif 1 du Canada, ainsi que les priorités des Autochtones en matière de culture et de conservation.

Tout cela s'est concrétisé par le Défi de l'objectif 1 du Fonds pour la nature du Canada de 2018, un appel de propositions de 175 millions de dollars sur quatre ans visant à soutenir des projets qui contribuent à l'objectif du Canada en matière d'aires protégées et conservées, soit la conservation de 17 % des aires terrestres et des eaux intérieures avant la fin de 2020. Il en est résulté plus de 62 projets (figure 1) qui ont

fait progresser la protection terrestre et marine et dont plus de 40 étaient menés par des Autochtones. Il est important de noter que le fonds visait expressément à faire progresser le concept et la création d'APCA, à la fois comme aires protégées et comme autres mesures de conservation efficaces par zone (AMCEZ).

Figure 1 : Carte des projets de l'objectif 1 du Fonds pour la nature du Canada (Gouvernement du Canada 2018b)



L'approche de l'initiative *En route vers l'objectif 1* du Canada fournit un exemple concret de la façon dont ECCC et ses partenaires ont établi un objectif de conservation de haut niveau et ont travaillé avec un grand nombre de partenaires pour faire progresser les

⁵ Les gouvernements inuits n'ont pas participé directement au Cercle autochtone d'experts et les recommandations formulées dans *Nous nous levons ensemble* ne visent pas à promouvoir les intérêts des Inuits en matière d'aires protégées. De même, le présent rapport, bien que s'inspirant d'exemples inuits, n'a pas pour but de défendre les intérêts des Inuits.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

aires protégées. Elle a permis d'élaborer des directives et de trouver des possibilités de financement pour obtenir des résultats de conservation collaborative qui ont contribué à atteindre les objectifs de conservation du Canada, tout en faisant progresser la réconciliation dans le cadre du développement et de l'établissement d'APCA. Depuis le Défi de l'objectif 1 du Fonds pour la nature du Canada, Parcs Canada et ECCC continuent de soutenir la progression du concept d'APCA. Certaines APCA dont la création a été annoncée récemment (voir section 2.3) commencent à explorer des arrangements qui pourraient mener à des APCA plus solides dirigées par des Autochtones, et de nombreuses APCA existantes ont des dispositions qui exigent que la relation de gouvernance évolue à mesure que de nouveaux accords et arrangements fondés sur les droits sont conclus (voir section 2.3.1).

Par contre, le MPO a choisi d'adopter une approche distincte et unilatérale en matière d'aires marines protégées, en commençant par commander un rapport au Comité de conseil national sur les normes concernant les aires marines protégées (Bujold et al., 2018). Ce rapport, publié en 2018, demande notamment au gouvernement du Canada de reconnaître les gouvernements autochtones comme des partenaires à part entière dans l'établissement et la gouvernance de la conservation marine, et de soutenir l'établissement d'APCA. Bien que le MPO ait adopté certaines recommandations du rapport, telles que les normes minimales de conservation (Gouvernement du Canada 2019), il n'y a que quelques exemples de situations où le MPO inclut de manière significative les Premières Nations comme partenaires dans la conservation marine (Zone de protection marine du mont sous-marin SGaan Kinghlas-Bowie, Zone de protection marine de Tuvaijuittug). Cette différence d'approche peut également être observée dans le récent appel à propositions du MPO dans le cadre du Programme de contributions pour la gestion des océans destiné à faire progresser la conservation marine, qui était très différent du Défi de l'objectif 1 du Fonds pour la nature du Canada de 2018 (voir tableau 1). Même si les organisations autochtones peuvent recevoir des fonds, ceux-ci sont limités aux domaines prioritaires et ne mentionnent pas la gouvernance autochtone ou les APCA.

Tableau 1 : Comparaison des éléments clés du Programme de contributions pour la gestion des océans du MPO et le Défi de l'objectif 1 d'ECCC

	Programme de contributions pour la gestion des océans du MPO Candidats	Défi de l'objectif 1 d'ECCC
Objectif	Appuyer les initiatives de conservation marine dans les communautés, l'accent étant mis sur les initiatives de sensibilisation, de surveillance, d'intendance et de renforcement des capacités	Appuyer la conservation des écosystèmes, des paysages et de la biodiversité du Canada, y compris des espèces en péril. Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) travaillera avec les provinces et les territoires, les peuples autochtones et les secteurs privé et sans but lucratif pour réaliser des progrès significatifs en ce qui concerne les éléments terrestres de l'objectif 1 des « Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020 »



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

	Programme de contributions pour la gestion des océans du MPO Candidats	Défi de l'objectif 1 d'ECCC
Candidats	• Organisations à but non lucratif • Organisations autochtones • Milieu de la recherche et universitaire • Particuliers canadiens • Petites entreprises à but lucratif • Organisations locales	• Gouvernements provinciaux et territoriaux • Organisations autochtones • Organisations nationales à but non lucratif, telles qu'organisations caritatives et bénévoles, associations professionnelles et organisations non gouvernementales
Montant	5 millions de dollars	\$175 million ⁶
Échéancier	Printemps 2022 – possibilité d'envisager des propositions pluriannuelles	4 ans 2019-2023
Donne la priorité à l'établissement et au développement d'APCA	Non	Oui

Comme le montre cette comparaison, il existe une nette différence entre les approches adoptées par ECCC et Parcs Canada et par le MPO. Alors qu'ECCC et Parcs Canada ont fait d'énormes progrès pour promouvoir les APCA comme outils de conservation, le MPO n'a pas fait de progrès considérables au cours des quatre années qui ont suivi la publication du rapport du Comité de conseil national. L'objectif du présent rapport est de comprendre les différences et de travailler avec des experts des Premières Nations et d'ailleurs afin de cerner les obstacles rencontrés dans l'établissement des AMPCA. Le rapport conclut en proposant une feuille de route devant permettre au Canada de s'attaquer aux contraintes immédiates et à long terme afin d'aider les Premières Nations à établir, à gouverner et à gérer durablement les AMPCA.

1.2. Approche du rapport

Il existe une documentation de plus en plus abondante qui constitue une excellente source d'information sur les APCA ⁷, leur utilité, la façon dont elles aident les gouvernements des Premières Nations et de la Couronne à réaliser leurs mandats de conservation et de réconciliation, et les raisons de leur réussite. Le présent rapport s'appuie sur la documentation existante et applique les connaissances ainsi acquises aux AMPCA, ainsi qu'aux mesures que les organismes fédéraux doivent prendre pour faire évoluer les AMPCA.

⁶ Le 22 septembre 2022, Environnement et Changement climatique Canada a lancé un nouveau programme de financement de 40 millions de dollars pour soutenir la conservation par zone menée par les Autochtones.

⁷ Tout comme la documentation existante, ce rapport se concentre sur le rôle des peuples autochtones dans la planification, l'établissement, la gouvernance et la gestion d'une AMP, plutôt que sur l'étiquette donnée à la zone marine. Ainsi, certains des exemples utilisés dans le rapport, bien que non désignés comme APCA, comprennent tous les éléments principaux d'une APCA (voir la section 2.1 pour la liste de ces éléments).



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Pour réaliser cela, nous nous sommes entretenus avec 13 personnes ayant une expérience directe de l'établissement et du développement d'APCA au sein des Premières Nations et des organismes du gouvernement fédéral. Parmi les représentants du gouvernement fédéral, il y avait des personnes travaillant ou ayant travaillé à ECCC, à Parcs Canada et au MPO, avec qui nous avons tenté de mieux comprendre les possibilités et les restrictions liées à l'établissement d'AMPCA. Enfin, le travail a été guidé et façonné par le sous-comité de l'Assemblée des Premières Nations sur les AMPCA, qui a fourni des conseils importants et une révision nécessaire pour la rédaction de ce rapport. Par ailleurs, bien que les enseignements et les pratiques exemplaires soient tirés de quelques exemples d'APCA chez les Inuits, les conclusions et les recommandations du présent rapport visent à faire progresser le développement d'APCA avec les partenaires des Premières Nations et non pas à exprimer les priorités des Inuits. Nous reconnaissons qu'une approche fondée sur des distinctions est nécessaire pour tenir compte des circonstances, des droits et des intérêts particuliers des Premières Nations et des Inuits en matière de conservation marine.

1.3. Un appel à l'action

Il existe de nombreuses preuves, au Canada et à l'étranger, montrant que l'établissement d'APCA peut être soutenu efficacement par les gouvernements s'ils le souhaitent (Tran et al. 2022). Bien que le Nord soit à l'avant-garde de l'établissement d'APCA au Canada, des exemples en Colombie Britannique et au Canada atlantique illustrent l'efficacité des AMPCA dans la réalisation des engagements de conservation marine et des objectifs de réconciliation du Canada (voir section 2.3).

Il est urgent d'effectuer ce travail et de le mener à bien. Le déclin des espèces marines et de la biodiversité se produit à l'échelle locale et mondiale (Frid & Atlas 2020). Même si ce déclin est une conséquence de la surexploitation, du changement climatique et de l'acidification des océans, de nombreuses preuves scientifiques indiquent que les aires marines strictement protégées peuvent en arrêter ou en atténuer les impacts (Edgar et al 2014). En outre, les territoires gérés par les peuples autochtones présentent une biodiversité égale ou supérieure à celle des aires protégées conventionnelles (Schuster et al 2019). De même, les aires marines protégées augmentent la résilience des espèces et des écosystèmes marins aux effets des changements climatiques et atténuent ceux-ci par une meilleure séquestration du carbone (Roberts 2017; The Oceans Conservancy 2020).

Par ailleurs, de nombreuses Premières Nations remettent en question l'engagement du Canada en matière de réconciliation et peinent à voir comment le gouvernement du Canada répare les préjudices passés et améliore le sort des Premières Nations aujourd'hui (APN 2020). Compte tenu de l'engagement du Canada sur le plan de la réconciliation, des obligations constitutionnelles en vertu de l'article 35 et de la mise en œuvre de la DNUDPA, le gouvernement ne peut pas atteindre ses ambitieux objectifs de conservation marine (OCM) sans établir des partenariats significatifs avec les Premières Nations (Initiative de leadership autochtone 2022; David Suzuki Foundation 2018).



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Des praticiens du milieu marin, des dirigeants autochtones et des chefs d'État du monde entier se réuniront à Vancouver, en Colombie-Britannique, pour le cinquième Congrès international sur les aires marines protégées (IMPAC5) en février 2023. Ce congrès sera une occasion importante pour le gouvernement du Canada et les Premières Nations de montrer un engagement de gouvernement à gouvernement et de nation à nation en ce qui concerne la conservation marine et l'établissement d'AMPCA.

À cet effet, l'APN demande au MPO d'adopter les recommandations à court terme du présent rapport, de fournir des échéanciers pour leur mise en œuvre, d'indiquer les résultats concrets à obtenir et d'annoncer, à la conférence IMPAC5, un engagement conjoint en faveur de la conservation menée par les Autochtones.

2. La création d'APCA comme occasion de favoriser la conservation marine et la réconciliation

2.1. Que sont les APCA et en quoi diffèrent-elles des autres outils de conservation?

Selon la définition donnée par le Cercle autochtone d'experts (CAE) dans le rapport *Nous nous levons ensemble* (2018), « les APCA partagent généralement trois éléments essentiels : elles sont dirigées par des Autochtones; elles représentent un engagement à long terme envers la conservation; elles relégitiment les droits et les responsabilités des Autochtones ». Bien que les objectifs précis des APCA diffèrent en fonction des objectifs des gouvernements et des communautés autochtones qui les établissent, « les APCA devraient :

- promouvoir le respect des systèmes de savoirs autochtones;
- respecter les protocoles et la cérémonie;
- soutenir la revitalisation des langues autochtones;
- dans la mesure du possible, servir de semoir à des économies de la conservation;
- conserver les espèces clés de la culture et assurer la sécurité alimentaire;
- adopter des approches intégrées et holistiques de la gouvernance et de la planification. » (CAE 2018)

Ce vaste concept décrit par le CAE facilite une bonne compréhension de ce qui pourrait constituer une APCA, qu'elle soit désignée ou non comme telle. Il existe de nombreuses ressemblances entre les objectifs des APCA et ceux d'autres outils de conservation au Canada. Comme tous les outils fédéraux de conservation marine, les APCA représentent un engagement à long terme en matière de conservation. Certains outils fédéraux soulignent l'importance des systèmes de connaissances autochtones et de la conservation des éléments culturels (p. ex. *Loi sur les aires marines nationales de conservation*) et des espèces clés (p. ex. *Loi sur les océans*). Enfin, bien que cela ne soit explicite dans aucun des outils de conservation fédéraux jusqu'à présent, ECCC et Parcs Canada utilisent leurs outils pour : soutenir une gouvernance intégrée et collaborative, notamment en renforçant les droits et les responsabilités des Autochtones; soutenir les économies de conservation; et promouvoir et respecter les systèmes de connaissances autochtones (Banks 2016). L'intention et les objectifs spécifiques sont souvent compris dans les accords de mise en œuvre de gouvernement à gouvernement et les plans de gestion (p. ex, Gwaii Haanas).



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Même si la définition des APCA donnée par le CAE fournit une norme utile, ce qui constitue une APCA peut être considéré comme existant dans un continuum, avec des niveaux variables de modèles de partenariat et de gouvernance. Gould et ses collaborateurs (2021) font un excellent travail de comparaison des différents types d'APCA à l'échelle internationale. Au Canada, il existe des exemples d'APCA établies par des gouvernements autochtones qui ne sont pas reconnues par les gouvernements fédéral ou provinciaux (p. ex. l'APCA Gwaxdlala/Nalaxdlala, l'aire marine protégée Gidisdzu Lugyek). Dans ces cas, bien que les gouvernements autochtones affirment leur compétence et leurs droits inhérents sur leurs territoires, il existe des incertitudes, et des difficultés sont à prévoir pour l'obtention d'une protection complète sans la reconnaissance par la Couronne des objectifs des gouvernements autochtones relativement aux APCA.

Un modèle plus courant au Canada est celui de la désignation conjointe, dans lequel une Première Nation établit une APCA et le gouvernement de la Couronne applique sa propre législation de protection utilisée pour des aires semblables. Dans ce cas, la gouvernance et la gestion de l'aire protégée se font en collaboration et sont précisées par un accord de gouvernance conjointe (p. ex., Gwaii Haanas, Edézhíe). Les APCA désignées conjointement continueront d'évoluer à mesure que des accords ou des traités de réconciliation avec les Autochtones seront négociés pour tenir pleinement compte des droits et titres autochtones et des relations de gouvernement à gouvernement (p. ex., Parcs Canada utilise la désignation « réserves » pour reconnaître les aires marines nationales de conservation faisant l'objet de négociations de traités).

Il faut toutefois effectuer une recherche à l'échelle mondiale pour trouver des exemples d'aires protégées par des Autochtones qui sont soutenues par les gouvernements des États. En Australie et en Aotearoa/Nouvelle-Zélande (par exemple, l'aire protégée autochtone de Dhimurru, Te Urewera), il existe des situations où les nations autochtones assurent la gouvernance et la gestion d'une aire protégée, tandis que l'État soutient la nation autochtone par la législation ou des politiques, et par du financement. Les avantages et les limites de ces politiques concernant les aires protégées autochtones (APA) du « Sea Country » sont brièvement résumés dans le tableau 2.

Tableau 2. Avantages et limites des politiques applicables aux aires protégées autochtones (APA) du « Sea Country » australien (résumé de Gould 2020).

Avantages	Limites
Soutiennent le leadership autochtone dans le travail de conservation au moyen de critères et de processus clairs pour l'établissement des aires	Reconnaissance limitée des avantages en matière de conservation des APA du « Sea country » dans les politiques
Incorporent les valeurs et les priorités culturelles et soutiennent le travail de conservation culturelle	Ne règlent pas les conflits concernant l'affectation et l'utilisation des ressources
Ont le potentiel de faire évoluer la reconnaissance juridique et l'autonomie au fil du temps.	Reconnaissance limitée des droits et titres traditionnels
Soutiennent les « bottes sur le terrain » dans le cadre des programmes des rangers	Peu de recherche effectuée pour documenter les résultats de la conservation
	Dépendent du soutien des parties prenantes et nécessitent une mobilisation constante.
	Coûts administratifs plus élevés



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Lorsqu'il est appliqué correctement, le modèle de désignation conjointe peut améliorer la gouvernance autochtone, renforcer les droits et les responsabilités des Autochtones et assurer une protection à long terme. Ce modèle, largement utilisé au Canada, offre une solution à court terme qui pourrait permettre l'établissement rapide d'AMPCA au Canada. **À long terme, le Canada devrait adopter un modèle d'AMPCA dirigé par les Autochtones qui s'inspire des meilleures pratiques en Aotearoa/Nouvelle-Zélande et en Australie, et qui ne nécessite pas de désignation conjointe.** Pour ce faire, il faudra revoir et modifier la législation et les politiques relatives à la conservation de manière à consolider le modèle des AMPCA dirigés par les Autochtones. Les AMPCA créées aujourd'hui devraient également avoir la possibilité d'évoluer vers un modèle davantage dirigé par les Autochtones au fil de la progression de la réconciliation et des droits des Autochtones.

2.2. Objectifs et priorités du gouvernement du Canada pour la réconciliation et la conservation marine

Au moyen d'une série de rapports, d'engagements internationaux, de positions de principe et de lettres de mandat, le gouvernement du Canada a pris des engagements importants en faveur de la réconciliation avec les peuples autochtones en ce qui concerne la conservation marine. Cette section du rapport présente les divers engagements pris par le gouvernement du Canada au cours de la dernière décennie et montre comment les AMPCA peuvent contribuer à soutenir les objectifs de réconciliation et les priorités de conservation marine.

Dans le contexte des efforts mondiaux visant à inverser la perte de biodiversité, le Canada s'est joint à la Coalition de la haute ambition pour la nature et les peuples ainsi qu'à l'Alliance mondiale pour les océans, regroupant des pays qui se sont engagés à protéger 30 % de leurs océans d'ici 2030 grâce à l'expansion des zones protégées. Un récent rapport du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones fait une mise en garde soulignant que l'atteinte de ces objectifs ambitieux ne doit pas se faire au détriment des peuples autochtones (Rapport de 2022). Dans le monde entier, les peuples autochtones ont été déplacés et dépossédés par les gouvernements coloniaux dans le but de protéger et de conserver l'environnement (Goyles & South 2019, Papadopoulos 2021). Le Canada n'est pas exclu de cette sombre histoire de déplacement des populations autochtones pour l'établissement de parcs (CAE 2018, Initiative de leadership autochtone 2022). Il est impératif d'adopter une nouvelle approche pour respecter les engagements du Canada en matière de conservation.

Le gouvernement du Canada a officiellement entériné la DNUDPA en 2016 et a adopté la Loi sur la DNUDPA en 2021. Plusieurs articles de la DNUDPA expriment la nécessité pour les États d'obtenir un consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause ainsi que la nécessité d'un engagement significatif et continu sur les questions liées aux terres, aux territoires et aux ressources. Cela englobe les mesures législatives et administratives qui ont des répercussions sur les droits (p. ex. articles 19, 26, 27, 29 et 32). En 2018, le ministère de la Justice a publié les Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones afin de préciser la manière dont le Canada mettrait en œuvre la DNUDPA. Ces principes confirment l'engagement du gouvernement du Canada relativement à de nombreux éléments clés de la DNUDPA, comme l'obtention du consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause par les peuples autochtones lorsque des mesures ont une incidence sur leurs droits (principe 6) et l'aménagement d'un espace pour les compétences et les lois autochtones



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

lorsque les Autochtones participent à la prise de décisions et à la gouvernance (principe 4). Ces principes donnent une orientation sur la façon dont les ministères fédéraux devraient appliquer la DNUDPA, mais ne fournissent pas de mécanismes spécifiques pour le faire.

Plus récemment, dans sa lettre de mandat adressée à la ministre des Pêches et des Océans en décembre 2021, le premier ministre a réaffirmé bon nombre de ces engagements, notamment :

- Mettre en œuvre la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et travailler en partenariat avec les Autochtones pour faire mieux reconnaître leurs droits;
- Continuer de travailler avec le ministre de l'Environnement et du Changement climatique et les partenaires afin que le Canada atteigne ses objectifs de conservation de 25 % des terres et des océans d'ici 2025 et 30 % d'ici 2030;
- Veiller à ce que le travail de protection des océans du Canada reste fondé sur la science, les connaissances autochtones et les perspectives locales;
- Collaborer avec des partenaires autochtones pour mieux intégrer les connaissances traditionnelles dans la planification et les décisions stratégiques (Gouvernement du Canada 2012c).

Enfin, le ministre d'ECCC a reçu le mandat de « travailler avec les partenaires des Premières Nations, des Inuits et de la Nation métisse afin de soutenir les nouveaux programmes des gardiens autochtones et ... d'aider les communautés autochtones à renforcer leurs capacités d'établir davantage d'aires protégées et de conservation autochtones » (Gouvernement du Canada 2021d). Ces mandats combinés indiquent clairement que le MPO doit travailler avec ECCC et les Premières Nations pour faire progresser les AMPCA.

En mettant l'accent sur les connaissances, les lois et les responsabilités autochtones en matière de conservation, les APCA peuvent transformer la conservation marine d'une manière qui laisse les processus de gouvernance et de gestion évoluer au fil du temps et de la progression de la réconciliation⁸. Le gouvernement du Canada a la possibilité d'harmoniser les efforts visant à obtenir le consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause des Premières Nations de façon à encourager une collaboration constante et respectueuse, dans le cadre de laquelle le consentement est réaffirmé continuellement (Askew et al. 2017). Ce type de relation continue de collaboration est la pierre angulaire de l'établissement et de la mise en œuvre de récentes APCA dans l'environnement terrestre. Bien conçues, les APCA peuvent aider le Canada à respecter ses engagements en matière de conservation marine, à mettre en œuvre la DNUDPA et à faire progresser la réconciliation, à utiliser à la fois le savoir autochtone et la science occidentale dans les prises de décision, et à adopter une approche plus holistique de la gestion de la conservation.

⁸ Comme le soulignent les dix Principes du Canada, ceux-ci sont censés être lus de manière holistique et avec les commentaires y afférents. Pour parvenir à une réconciliation complète avec les peuples autochtones, il faudra adopter des approches novatrices et transformatrices dans tous les aspects de la réconciliation; il est impossible d'y parvenir en se concentrant uniquement sur certains des principes. Dans un souci de clarté et de simplicité, le présent rapport a résumé les principes qui s'appliquent le plus facilement aux APCA.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

2.3. Exemples actuels d'APCA au Canada

Depuis 2016, les APCA ont dépassé le stade de la théorie pour fournir des exemples concrets de moyen d'atteindre les objectifs de conservation du Canada tout en faisant progresser la réconciliation et le changement transformateur. Un exemple bien connu est l'aire protégée d'Edézhzié, APCA et candidate réserve nationale de faune, située sur le plateau Horn des Territoires du Nord-Ouest. Le site du patrimoine Gwaii Haanas et la réserve d'aire marine nationale de conservation dans le sud de Xaayda Gwaay (Haida Gwaii), ainsi que l'évaluation de faisabilité annoncée récemment pour un projet d'aire protégée autochtone adjacente au parc national des Monts-Torngat au Labrador, sont également des exemples qui illustrent bien la façon dont les AMPCA peuvent faire progresser les objectifs de conservation marine et de réconciliation. Enfin, la zone de protection marine du mont sous-marin SGaan Kinghlas-Bowie est un exemple d'AMPCA désignée conjointement, où le MPO est l'organisme fédéral responsable.

Bien que ces exemples soient propres aux intérêts de chacune des nations autochtones, la création de chacune de ces aires a été soutenue par le gouvernement du Canada et chacune intègre les éléments essentiels et les points communs des APCA décrits dans le rapport du CAE et résumés à la section 2.1 du présent rapport. Même s'il existe de nombreux autres exemples qui démontrent l'utilité des APCA et fournissent des indications importantes sur les pratiques exemplaires (p. ex., l'APCA Kluska des Mi'kmaq; les aires protégées autochtones de l'Australie), les quatre exemples ci-dessous sont compris dans ce rapport pour montrer que le Canada a déjà élaboré un processus pour l'établissement d'APCA. S'il le souhaite, le gouvernement du Canada peut réaliser à court terme bon nombre de ses engagements en matière de politiques et de mandats tout en faisant progresser les intérêts des Premières Nations sur le plan de la conservation marine ⁹.

2.3.1 Aire protégée d'Edézhzié

Faisant plus de deux fois la taille du parc national Banff, l'aire protégée d'Edézhzié est le fruit d'un processus collaboratif entre les Premières Nations du Dehcho et le gouvernement du Canada. Les Premières Nations du Dehcho travaillent ensemble par l'intermédiaire du gouvernement déné qui représente dix nations dénées et deux sections locales métisses. Établie en 2018, l'APCA est la première à avoir été reconnue dans le cadre de l'initiative En route vers l'objectif 1 du Canada et à la suite du lancement du Fonds pour la nature du Canada. Alors que les Premières Nations du Dehcho ont établi l'aire protégée du Dehcho en vertu de la législation du Dehcho en 2018, la création parallèle de la réserve nationale de faune (RNF) d'Edézhzié est toujours en cours. Malgré cela, ECCC et le Dehcho gèrent déjà conjointement l'aire protégée d'Edézhzié sous l'égide du Conseil de gestion d'Edézhzié nommé conjointement et fondé sur le consensus, créé par l'Accord d'Edézhzié (Gouvernement du Canada 2022b). L'accord utilise un modèle de prise de décision en commun basé sur le consensus et exige sa modification pour se conformer à tout droit ou avantage reconnu ou accordé ultérieurement. Cette clause clé garantit que la relation établie en vertu de l'Accord évoluera de concert avec la progression continue de la réconciliation.

⁹ Pour un examen détaillé des approches d'un gouvernement étatique et des Autochtones en matière de conservation marine, voir Literature Review & Analysis of Shared Indigenous and Crown Governance in Marine Protected Areas, produit par West Coast Environmental Law en novembre 2019 : <https://coastalfirstnations.ca/wp-content/uploads/2019/12/CFN-WCEL-CoGov-Study-Analysis.pdf>



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

La gestion de l'aire protégée d'Edézhzié encouragera les Dénés du Dehcho à être présents sur le territoire, ce qui est essentiel pour toute APCA. Elle œuvrera également en faveur du maintien de la langue, de la cueillette et d'autres aspects de la culture dénée du Dehcho. Un vaste programme, appelé Dehcho K'éhodi Stewardship and Guardian, administré par les Premières Nations du Dehcho, contribuera aux programmes de surveillance et de gestion d'Edézhzié. Les gardiens d'Edézhzié feront des patrouilles, mèneront des projets de recherche, et assureront le mentorat des jeunes. Une fois que l'aire protégée d'Edézhzié sera doublement reconnue comme RNF, l'accès à l'aire se fera conformément au Règlement sur les réserves d'espèces sauvages, à l'Accord d'établissement et au plan de gestion élaboré par le conseil de gestion fondé sur le consensus. En attendant, ECCC décourage les visites à Edézhzié. Une telle approche respecte l'établissement de l'APCA, pendant qu'a lieu le processus plus long d'établissement d'une RNF.

2.3.2 Site du patrimoine et réserve d'aire marine nationale de conservation Gwaii Haanas

La région de Gwaii Haanas, à la fois terrestre et marine, a officiellement été désignée site du patrimoine haïda en 1985 par la Nation haïda¹⁰. Le Canada et la Colombie-Britannique se sont subséquemment engagés à protéger Gwaii Haanas à titre de réserve de parc national et par la désignation d'une aire marine protégée environnante à la suite de la signature du Protocole d'entente Moresby-Sud (1987) et l'Entente Moresby-Sud (1988). Une entente concernant la gestion de la zone terrestre a été signée en 1993. Toutefois, ce n'est pas avant 2010 que l'Entente sur l'aire marine Gwaii Haanas a été signée et que la réserve d'aire marine nationale de conservation (RAMNC) Gwaii Haanas a été établie (Conseil de la Nation haïda 2019). Il a fallu attendre encore huit ans avant que ne soit réalisé le Plan directeur de Gwaii Haanas Gina 'Waadluxan KilGuhlGa Terre, mer et gens.

Gwaii Haanas est administré par le Conseil de gestion de l'archipel (CGA), où trois représentants de la Nation haïda et trois représentants du gouvernement du Canada (deux de Parcs Canada et un de Pêches et Océans Canada) se réunissent pour prendre des décisions consensuelles. Le plan de gestion vise à intégrer le savoir traditionnel et la science et reflète l'expérience et les connaissances que le CGA a acquises au cours de décennies de gestion coopérative. Ce qui est particulier pour le CGA, mais qui est un aspect essentiel des AMPCA, c'est que toutes les pêches commerciales et récréatives de Gwaii Haanas sont gérées par le MPO conformément au plan de gestion et aux politiques connexes. Les approches de gestion comprennent l'application de fermetures d'espaces à usage non extractif à long terme (50 % de la zone) et d'un cadre de gestion écosystémique aux pêches de Gwaii Haanas.

Les décisions consensuelles du CGA ont beaucoup de poids, mais sont considérées comme des recommandations au Conseil de la Nation haïda et au gouvernement du Canada par renvoi à leurs représentants, organismes ou ministères désignés (Gouvernement du Canada, 2010). De cette façon, l'entente encourage la prise de décision par consensus sans limiter l'autorité d'un ministre ou d'une Première Nation.

Comme pour l'aire protégée d'Edézhzié, le plan de gestion reflète l'importance de Gwaii Haanas pour le maintien et le renforcement de la culture et de la spiritualité haïda dans sa vision, ses buts, ses objectifs et ses cibles. Les gardiens haïdas sont reconnus comme un élément important de la réalisation de ces objectifs culturels et de la transmission des connaissances traditionnelles.

¹⁰ While not expressly an IPCA, the Haida Heritage Site includes all of the essential elements outlined in the ICE report.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

2.3.3 Projet d'aire protégée autochtone adjacente au parc national des Monts-Torngat

Même si l'AMPCA proposée à proximité du parc national des Monts-Torngat présente de nombreuses similitudes avec les aires d'Edézhzié et de Gwaii Haanas, elle pourrait refléter une évolution du concept d'AMPCA aux yeux du Canada. Comme dans les exemples présentés ci-dessus, le parc national des Monts-Torngat est géré par un conseil de gestion coopérative, qui s'efforce de formuler des recommandations consensuelles à l'intention de multiples organes décisionnels. Il est intéressant de noter que, bien que le conseil de gestion soit composé de membres de chacune des parties décisionnelles, toutes les personnes nommées étaient inuites au moment de la publication du plan de gestion (2010).

La zone d'intérêt de Torngat (ZI de Torngat) a été établie dans le cadre de l'initiative de planification marine Imappivut, et le développement d'une AMPCA est axé sur la protection de l'environnement marin ainsi que des intérêts, des droits et des priorités des Inuits. L'évaluation de faisabilité annoncée récemment (2022) envisage la création d'une aire protégée autochtone en vertu de la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada*, ce qui permettra au gouvernement du Canada et aux Inuits du Labrador de travailler en partenariat pour protéger les valeurs naturelles et culturelles de la région marine du plateau continental du Labrador (gouvernement du Canada 2021b). Cette APCA comblera une lacune du Plan du réseau des parcs nationaux de Parcs Canada, qui vise à protéger des sites représentatifs de 29 régions marines du Canada. Même si la réalisation de l'étude de faisabilité permettra de préciser davantage les détails, il semble probable que cette APCA, si elle est établie, sera largement dirigée par les Autochtones et axée sur le maintien d'un écosystème marin sain qui soutient la langue, la culture et le mode de vie des Inuits du Labrador. En outre, l'étude de faisabilité pourra répondre à certaines questions importantes sur la manière dont les législations existantes peuvent soutenir plus directement l'établissement d'APCA.

2.3.4 Zone de protection marine du mont sous-marin SGaan Kinghlas-Bowie

La zone de protection marine du mont sous-marin SGaan Kinghlas-Bowie (ZPM SK-B) est située à 180 kilomètres au large de Haida Gwaii et est l'un des monts sous-marins les moins profonds du Pacifique Nord (CHN 2019). Conformément à la Loi sur les océans, l'objectif principal de la ZPM est écologique : « conserver et protéger la biodiversité et la productivité biologique propres à l'écosystème marin de la zone ». Toutefois, en tant qu'aire de protection marine haïda et de ZPM en vertu de la Loi sur les océans, la ZPM SK-B est gérée conjointement par le Conseil de la nation haïda et le MPO, et le plan de gestion intègre les principes de gestion haïda et l'importance spirituelle et culturelle du site pour le peuple haïda. Signé en 2007, un protocole d'entente confirme l'engagement à l'égard d'une relation fondée sur le respect et la compréhension mutuels et facilite la planification et la gestion coopératives de la ZPM SK-B. Un conseil de gestion est composé de deux représentants du Conseil de la nation haïda et de deux représentants du MPO, qui travaillent par consensus et présentent des recommandations à leurs décideurs respectifs.

Le plan de gestion a été retardé en raison des efforts déployés pour comprendre l'impact d'une pêche au casier de la morue charbonnière sur un habitat benthique sensible, notamment sur les coraux et les éponges. Cette démarche a été appuyée par une évaluation des risques du MPO pour l'écosystème du mont sous-marin. Le principe de gestion yahgudang, qui signifie respect et se traduit également par une approche de précaution en matière de gestion, a finalement conduit à une décision de fermeture des pêches entrant en contact avec le fond marin sur le mont sous marin. Les renseignements essentiels à



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

l'appui de la fermeture ont été recueillis grâce à une surveillance collaborative de l'état du fond et des prises accessoires à l'aide de caméras placées sur les pièges par les pêcheurs. Ce processus reflète le principe haïda de « recherche de conseils avisés », qui est parallèle au principe de la gestion écosystémique préconisant un processus décisionnel fondé sur les connaissances.

3. Contraintes fédérales limitant le soutien à la création d'APCA

Les deux sections suivantes du rapport s'appuient principalement sur des entretiens avec des personnes expertes dans le domaine de l'établissement d'APCA. Des entretiens semi structurés ont été menés auprès de membres actuels et anciens du personnel du gouvernement du Canada, plus précisément de Pêches et Océans Canada, d'Environnement et Changement climatique Canada et de Parcs Canada; auprès de membres du personnel des Premières Nations travaillant directement à l'établissement d'APCA; et auprès d'organisations non gouvernementales qui soutiennent le développement des APCA.

Les personnes interrogées ont signalé de nombreuses contraintes liées à la capacité des organismes et des fonctionnaires fédéraux à soutenir la création d'APCA. Ces contraintes sont résumées ci-dessous dans les catégories suivantes : contraintes opérationnelles, contraintes liées aux politiques et à la législation, et contraintes liées au financement et à la capacité. En outre, de nombreuses personnes interrogées ont également fait état de possibilités de contourner ou d'intégrer ces contraintes, ce qui a alimenté les recommandations de la section 4.

3.1. Contraintes opérationnelles

3.1.1 Mandats concurrents au sein du MPO

La contrainte opérationnelle la plus importante signalée par les répondants est sans doute la présence de mandats différents et concurrents mis en œuvre par les directions distinctes du Ministère, soit la Direction générale des océans et la Direction générale de la gestion des pêches. Cette contrainte ne concerne pas seulement les APCA, mais a des répercussions sur toutes les AMP où des restrictions de pêche sont proposées. Plusieurs personnes interrogées ont souligné que si la Direction générale des océans du MPO a le mandat d'établir des AMP pour prévenir les impacts négatifs sur le milieu marin, la Gestion des pêches du MPO gère toutes les pêches pour en tirer des avantages. La Gestion des pêches du MPO se concentre sur l'accès aux ressources aquatiques, assure une gestion à différentes échelles en fonction de chaque pêche et travaille dans des cadres rigides établis depuis longtemps; elle peut être réticente à la création d'AMP et à la planification spatiale, et même s'en méfier. Comme l'a fait remarquer une personne en entretien :

« Le leadership au sein du MPO semble toujours provenir de la Gestion des pêches du MPO, ce qui signifie que celle-ci s'arroge tout le pouvoir et que la Direction générale des océans a de la difficulté à faire progresser une véritable conservation. » (Personne interrogée 4)



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Cette tendance peut également entraîner un impact démesuré des intérêts de la pêche commerciale sur les décisions du Ministère. La Commission Cohen (Cohen 2012) a mentionné ce problème comme étant nuisible au saumon sauvage, en soulignant que le Ministère réglemente la salmoniculture, tout en ayant la responsabilité de protéger le saumon sauvage. De même, les mandats contradictoires ont été présentés comme une entrave aux efforts du MPO visant à protéger les espèces aquatiques menacées et en voie de disparition (Hutchings et al. 2012).

Quelques personnes interrogées ont fait remarquer que cette situation peut provoquer des réactions négatives importantes lorsque les pêcheurs commerciaux s'inquiètent de l'impact négatif qu'une AMP pourrait avoir sur leurs moyens de subsistance et leur communauté, mais qu'elle peut également favoriser la conservation lorsque « *les pêcheurs peuvent voir les avantages potentiels et codifier ce qu'ils font déjà* ». (Personne interrogée 2)

Ces problèmes peuvent être réglés par un processus consultatif approfondi, comme cela s'est fait pour Gwaii Haanas. Malgré cela, d'autres AMP et processus de planification (p. ex. la zone d'intérêt extracôtière du Pacifique, le Réseau d'aires marines protégées pour la biorégion du plateau nord) ont de la difficulté à obtenir du MPO qu'il intègre la gestion des pêches au processus de création des AMP. Cela est attribuable en partie aux difficultés qu'éprouve le Ministère en ce qui concerne les structures de gouvernance collaborative, que certaines personnes au sein du Ministère considèrent comme une limitation des pouvoirs du ministre (voir la section 3.2.4).

L'une des personnes interrogées a fait remarquer que, malgré ces mandats concurrents, une solution est toujours possible. Cependant, [TRADUCTION] « *il faut démontrer comment chacun de ces mandats est abordé dans un projet d'AMP, si l'on inclut toutes les parties concernées dans le travail de planification et si l'on tient compte des préoccupations relatives à la pêche commerciale dans la mesure du possible* ». (Personne interrogée 8)

3.1.2 Manque d'orientation stratégique en soutien aux APCA

La deuxième contrainte opérationnelle signalée par les personnes interrogées reflète le manque d'orientation stratégique concernant les APCA et le rôle du MPO dans le soutien de leur établissement ¹¹. Certaines personnes interrogées ont souligné le fait que le MPO a une approche de gestion axée sur l'aversion au risque et qu'il est réticent à adopter des politiques et des approches lorsqu'elles ne lui sont pas familières et que les résultats sont inconnus. D'autres ont fait remarquer que le personnel du MPO est efficace lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des politiques précises (p. ex., le Cadre pour la pêche durable), mais semble incapable de concrétiser des engagements généraux comme la réconciliation. Comme l'a mentionné une personne interrogée, cela est particulièrement vrai si l'engagement général ne s'aligne pas sur les politiques opérationnelles en vigueur. Elle a affirmé ceci :

« Le MPO n'a pas acquis d'expérience en matière de développement d'APCA et est moins disposé à essayer quelque chose et à apprendre de ses erreurs. Il y a

¹¹ Souvent, les gouvernements provinciaux manquent également d'orientation stratégique en ce qui concerne les APCA. Bien qu'une coordination entre les gouvernements provinciaux, fédéral et autochtones soit souvent nécessaire, le présent rapport se concentre sur le rôle de leadership que le MPO devrait jouer dans le soutien aux APCA.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

beaucoup de leçons à tirer d'ECCC et de Parcs Canada qui pourraient aider le MPO à mieux s'orienter, mais il ne semble pas voir les similarités avec son travail. » (Personne interrogée 7).

En revanche, ECCC et Parcs Canada ont utilisé des mandats et de vastes engagements fédéraux pour travailler avec des partenaires autochtones et faire progresser les APCA :

« Dans les lettres de mandat, le premier ministre nous donne une orientation indiquant que le travail de conservation marine doit être fondé sur la science, le savoir autochtone et les perspectives locales et que nous devons travailler avec les gouvernements autochtones sur la cogestion. Il est évident que le premier ministre indique la voie à suivre – nous considérons les APCA comme faisant partie de la réconciliation – en reconnaissant les injustices passées et en essayant de tracer la route à suivre. » (Personne interrogée 10)

L'aversion au risque peut s'étendre au-delà du MPO, dans d'autres secteurs du gouvernement qui influencent les prises de décisions du MPO, notamment le ministère de la Justice (MJ). Certaines personnes interrogées ont constaté que l'examen des décisions du MPO par le MJ peut mener à des recommandations et à des résultats plus prudents. Cependant, elles ont fait remarquer que les ministères fédéraux devraient veiller à souligner l'importance de la réconciliation lorsqu'ils demandent un examen juridique au ministère de la Justice.

3.1.3 Confiance et coopération

La dernière contrainte opérationnelle signalée par les personnes interrogées est le manque de confiance et de coopération. Comme l'a fait remarquer un répondant, le MPO a mis du temps à passer d'une approche coloniale de gestion descendante à une approche de collaboration avec les Premières Nations. Tout comme la sombre histoire de l'établissement des parcs au Canada, l'histoire de la gestion des pêches en vertu de la *Loi sur les pêches* au Canada est marquée par la restriction et la mise hors la loi des pratiques de pêche, des lois et des économies des peuples autochtones (McMillan et Prosper, 2016). La longue et tumultueuse relation entre les Premières Nations et le MPO se poursuit à ce jour. Le manque de confiance peut se manifester par une hésitation à s'engager dans des relations sérieuses de gouvernance collaborative, à communiquer ouvertement des données et à prendre des décisions de manière transparente. En raison de la lenteur du changement nécessaire, de nombreuses nations hésitent à collaborer de manière significative avec le MPO :

« Pour moi, il y a une réticence en raison de l'expérience passée, mais nous savons que [la collaboration avec le MPO] est nécessaire. Nous devons simplement être francs et clairs en ce qui concerne nos attentes. » (Personne interrogée 9)



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

*« La souplesse intervient au niveau des politiques et des mandats – c’est l’orientation du gouvernement – il y a tellement de choses que l’on peut invoquer, par exemple la DNUDPA – l’utiliser comme point de départ au niveau opérationnel et de la planification. C’est un choix que fait le MPO. C’est le travail des bureaucrates de trouver les politiques qui peuvent soutenir l’orientation qu’ils veulent prendre, et le MPO ne semble pas disposé à faire cela. »
(Personne interrogée 11)*

Il ressort des entretiens que le manque de confiance provient en partie d’un manque de compréhension des APCA et d’un manque de soutien à leur égard, ainsi que des mandats contradictoires de la Direction générale de la gestion des pêches et de la Direction générale des océans du MPO, ce qui crée d’importants défis opérationnels.

3.2. Contraintes liées aux politiques et à la législation

3.2.1 Complexité des champs de compétence

Au Canada, pour que les AMP soient efficaces, plusieurs instances doivent travailler ensemble à l’atteinte d’un objectif de conservation. Alors qu’ECCC, PC et le MPO (Océans) fournissent des outils pour la conservation de la nature, Transports Canada, la Gestion des pêches du MPO ainsi que les provinces et territoires exercent des compétences précises sur l’utilisation des ressources, qui pourraient avoir des répercussions sur les résultats de la conservation. Pour les gouvernements de la Couronne, les APCA semblent ajouter une couche à cette complexité en raison de l’affirmation de la compétence et des titres autochtones, en particulier lorsque de nombreuses aires marines comprennent des revendications territoriales qui se chevauchent.

Ce constat est illustré par l’absence de compréhension claire de la part de plusieurs personnes interrogées concernant la nature des APCA ou la manière dont elles pourraient être établies :

« Toutes les APCA ne sont pas créées égales – l’intérêt des Nations doit être pris en compte. Où sont-elles créées? Quelle est la nature des autres utilisations de l’espace? Comment les établissons-nous? Quels sont les outils dont on dispose? Comment les financer? Qui les finance? Quel est le cadre utilisé pour déterminer les ressources? Toute une série de questions juridiques se posent. Tout cela mis ensemble ajoute beaucoup de complexité. » (Personne interrogée 2)



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

D'autres personnes interrogées ont fait remarquer qu'une grande partie de cette complexité est réduite dans le nord du Canada grâce aux traités modernes ou aux accords de revendications territoriales globales. La certitude apportée par ces accords en matière de gouvernance, de processus et de financement dissipe une grande partie de la complexité – il est important de noter que la plupart des progrès réalisés en matière d'APCA l'ont été dans des régions où des traités modernes existent. Néanmoins, de nombreuses APCA et d'autres ententes de collaboration en matière de conservation dans le Nord ont été établies avant que les traités modernes ne soient conclus (p. ex., Thaidene Nene), ou à l'étape finale des ententes, ainsi qu'après leur conclusion. De plus, il existe des exemples de nations dont les revendications territoriales se chevauchent et qui travaillent ensemble pour faire avancer collectivement les intérêts de la conservation (p. ex. l'APCA d'Edézhzié, l'évaluation de la faisabilité d'un projet de réserve d'aire marine nationale de conservation sur la côte centrale de la Colombie-Britannique).

3.2.2 Rôle des APCA dans l'atteinte des objectifs de conservation marine

Le manque de clarté empêche également les personnes interrogées de voir comment les APCA peuvent soutenir les objectifs de conservation marine (OCM) du gouvernement du Canada, qui sont le principal moteur des AMP établies au niveau fédéral. Les AMP et les AMCEZ établies en vertu des politiques et de la législation comptent dans l'atteinte des OCM du Canada, mais il n'existe pas de mécanisme clair à cet effet pour les APCA, à moins qu'elles ne soient établies parallèlement à une AMP ou à une AMCEZ fédérale.

Comme on l'a mentionné, une partie de la complexité peut être réduite si le gouvernement du Canada et une Première Nation établissent une aire de conservation marine en utilisant des outils parallèles (p. ex. la RAMNC et le site du patrimoine haïda utilisés pour Gwaii Haanas). Comme l'ont fait remarquer de nombreuses personnes interrogées, les outils fédéraux ont souvent une portée étroite axée sur une espèce spécifique ou sur la santé et la biodiversité d'un écosystème, et n'offrent pas de possibilités claires de gouvernance collaborative. Des évaluations et des cadres spécifiques sont utilisés pour lier l'objectif de l'AMP aux restrictions proposées, qui sont trop étroitement ciblées et rigides pour tenir compte des intérêts plus vastes d'une Première Nation en matière de protection d'une région. Comme l'a fait remarquer une personne interrogée :

« Quel est l'intérêt de la nation à établir une APCA et à la mettre en œuvre? Si le gouvernement veut obtenir un soutien pour les fermetures, etc. au moyen d'une loi fédérale, il faut aussi l'évaluer dans une perspective canadienne plus large. »
(Personne interrogée 8)

3.2.3 Objectif des ZPM de la Loi sur les océans

Les personnes interrogées ne partageaient pas la même opinion sur la question de savoir si les mesures législatives de Parcs Canada et d'ECCC leur donnent plus de souplesse pour soutenir les intérêts des Premières Nations en matière de conservation et de gouvernance que les AMCEZ ou les ZPM créées en vertu de la Loi sur les pêches ou de la Loi sur les océans respectivement. De nombreuses personnes interrogées ont mentionné que Parcs Canada et ECCC ont mieux réussi à soutenir les APCA au moyen des



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

lois existantes que le MPO. Un examen rapide des lois pertinentes révèle que chacun de ces outils législatifs permet l'établissement d'organismes de cogestion ou de comités consultatifs, dont le mandat pourrait être défini plus précisément par une entente de gouvernance collaborative et un mandat (tableau 3). Cependant, seule la Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada (Loi sur les AMNC) mentionne le « patrimoine culturel marin » en plus de l'objectif écologique. Et malgré un mandat précis, ECCC a réussi à soutenir les intérêts culturels des nations autochtones en matière d'APCA au moyen des réserves nationales de faune (RNF). Comme l'ont fait remarquer les personnes interrogées :

« Nos outils législatifs se prêtent mieux à la collaboration avec les nations autochtones en raison de la façon dont Parcs Canada utilise et applique la Loi sur les parcs nationaux et la Loi sur les AMNC. Parcs Canada est disposé à travailler de façon novatrice avec ses partenaires pour trouver des moyens d'appliquer les lois, les règlements et les politiques d'une manière qui favorise la réconciliation. »
(Personne interrogée 10)

« En fin de compte, il revient aux personnes de décider de travailler avec d'autres personnes plutôt que contre elles. La façon dont les ministères interprètent leurs outils, leurs mandats, etc. sont des choix qu'ils font et ils ont plus de souplesse qu'ils n'aiment le reconnaître. Par exemple, bon nombre des approches de la vieille école en matière de pêche sont contraires à la Loi sur les océans. » (Personne interrogée 11)

La Loi sur les océans et la Loi sur les pêches permettent au ministre d'établir des relations de collaboration, de tenir compte des connaissances et des lois traditionnelles et l'obligent à envisager les effets négatifs de toute décision sur les droits des nations autochtones (tableau 3). Les récents changements apportés à la Loi sur les pêches (p. ex., articles 4.1 et 4.2) peuvent notamment fournir une orientation suffisante pour établir des structures de gouvernance collaborative qui soutiennent et favorisent l'établissement des APCA. Ces dispositions sont également conformes au quatrième des dix Principes du Canada, qui reconnaît que l'autonomie gouvernementale des Autochtones fait partie du système en évolution de fédéralisme coopératif du Canada.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Tableau 3 : Résumé des dispositions de la *Loi sur les océans* et de la *Loi sur les pêches* soutenant la planification et la gestion collaboratives (Bissonnette 2022)

Contrainte	Loi	Article
Planification et gestion collaboratives	<i>Loi sur les océans</i>	Art. 32 : En vue de la mise en œuvre des plans de gestion marine, le ministre peut créer des organismes de consultation ou de gestion ou reconnaître des organismes de consultation ou de gestion déjà établis.
	<i>Loi sur les océans</i>	Art. 31, 33(1)(a) : Le ministre du MPO « dirige et favorise l'élaboration et la mise en œuvre de plans pour la gestion intégrée de toutes les activités ou mesures qui ont un effet dans les eaux marines » en collaboration avec les autres ordres de gouvernement, y compris les nations autochtones.
	<i>Loi sur les pêches</i>	Art. 4.01(1) : permet au ministre du MPO de constituer des comités consultatifs en vue de la réalisation de l'objet de la loi.
	<i>Loi sur les pêches</i>	Art. 4.1(1) : permet au ministre du MPO de conclure un accord avec un gouvernement provincial ou un corps dirigeant autochtones en vue de faciliter la collaboration entre les parties, de favoriser l'action concertée et de faciliter la communication, notamment par l'échange de renseignements scientifiques, et en vue de réduire les chevauchements entre les programmes et d'harmoniser les programmes.
Intégration des intérêts des nations	<i>Loi sur les pêches</i>	Art. 2.4 : Lorsqu'il prend une décision en vertu de la <i>Loi sur les pêches</i> , le ministre doit tenir compte des effets préjudiciables de la décision sur les droits des nations autochtones.
Inclusion des lois autochtones	<i>Loi sur les pêches</i>	Art. 4.2 : crée une possibilité de remplacement de règlements du MPO par des lois autochtones équivalentes.

Même si chacun des outils législatifs présente des contraintes semblables, le MPO est plus lent à soutenir les APCA. De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que les politiques correspondantes du MPO, comme le *Cadre pour la pêche durable*, créent de nombreuses contraintes qui nuisent à la progression des APCA. Plus précisément, la rigidité et l'orientation étroite du cadre d'évaluation des risques ont été mentionnées comme limitant particulièrement le développement des APCA ¹².

¹² Voici quelques exemples : (1) l'exigence selon laquelle les évaluations des risques doivent être effectuées par la Gestion des pêches du MPO, plutôt qu'en collaboration ou par le personnel de la Direction des océans du MPO, (2) l'accent mis sur les valeurs écologiques seulement (plutôt que sur les valeurs culturelles), et (3) l'application réductionniste et étroite du cadre d'évaluation à des espèces, des habitats ou des caractéristiques uniques, plutôt qu'à des systèmes écologiques, à la biodiversité globale ou à la résilience des écosystèmes.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

3.2.4 Limitation des pouvoirs du ministre

Les personnes interrogées ont mentionné deux préoccupations juridiques principales. La première est la question de la limitation des pouvoirs d'un ministre. Il est interdit aux ministres de déléguer la plupart des pouvoirs et, lorsqu'un pouvoir peut être délégué à une autre personne (par exemple, au directeur d'un parc national), cette personne ne peut pas le déléguer à son tour (*delegatus non potest delegare*). Comme l'a fait remarquer une personne interrogée :

*« Un ministre peut conclure des accords qui donnent un certain pouvoir discrétionnaire aux conseils de gouvernance collaborative en matière de gestion et de délivrance de permis, et il existe une certaine orientation de la Cour sur la portée de ces accords, surtout s'il existe des autorisations particulières. »
(Personne interrogée 7).*

3.2.5 Incertitude concernant la mise en œuvre des lois autochtones

La deuxième contrainte juridique est liée à l'incertitude concernant la façon de soutenir et/ou de mettre en œuvre les lois autochtones, telles que celles qui seraient utilisées pour établir et gérer une APCA. Les personnes interrogées ont mentionné les difficultés prévisibles, en particulier dans les situations où les lois autochtones ne correspondent pas aux lois et aux politiques canadiennes.

Dans le cas de chacune de ces contraintes juridiques, l'incertitude entourant l'atteinte des buts et objectifs d'une Première Nation est amplifiée dans les scénarios où la création d'une APCA n'est pas soutenue par la désignation conjointe et/ou la mise en place d'un conseil de gouvernance collaborative. Cependant, même lorsque la désignation parallèle et la gouvernance collaborative sont réalisées, d'importantes questions subsistent.

3.3. Contraintes liées au financement et à la capacité

De nombreuses personnes interrogées ont indiqué que les contraintes liées au financement et à la capacité limitaient la possibilité pour les Premières Nations et le gouvernement de la Couronne de faire progresser les APCA de manière significative :

« Le gouvernement de la Couronne a tellement de nouveaux accords et d'attentes en matière de réconciliation et d'objectifs de conservation marine, et pourtant il n'a pas de nouvelles capacités ni de politique claire pour s'engager à l'égard de chacun de ces enjeux. » (Personne interrogée 6)



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Les personnes des Premières Nations avec qui nous nous sommes entretenus ont fait état de contraintes similaires en matière de capacités et de financement, et l'une d'entre elles a déclaré que le Défi de l'objectif 1 du Fonds pour la nature du Canada constituait la première véritable occasion de s'engager de manière significative dans la question des APCA.

La plupart des personnes interrogées ont fait remarquer que, si la Couronne ne reconnaît pas et ne soutient pas les AMPCA par un processus de désignation conjointe, des possibilités de financement plus innovantes, telles que des fiducies et des fonds de tiers, seront nécessaires.

4. Recommandations visant à favoriser un rôle de soutien plus actif du gouvernement fédéral dans l'établissement d'AMPCA

En raison des nombreuses contraintes mentionnées ci-dessus, il est difficile de recommander aux organismes fédéraux une seule façon de soutenir activement la création d'AMPCA. Cependant, plusieurs recommandations utiles se sont dégagées des constatations faites lors des entretiens. Ces recommandations sont classées de la même façon que dans la section 3, mais elles sont également divisées en recommandations à court et à long terme. Les recommandations à court terme demandent au MPO d'adopter un bon nombre des leçons tirées par ECCC et Parcs Canada pour faire progresser les APCA en utilisant des désignations semblables à celles de la Couronne. Les recommandations à long terme fournissent une orientation au MPO, à ECCC et à Parcs Canada relativement à la façon de soutenir les AMPCA d'une manière qui respecte les engagements pris dans le cadre de la DNUDPA et des dix Principes du Canada, conformément à la vision présentée dans le rapport du CAE.

Il convient de noter que de nombreuses personnes interrogées estiment que, compte tenu de l'inaction du MPO à l'égard des recommandations présentées par le Comité de conseil national, le Cabinet du premier ministre doit formuler une directive claire et précise sur les aires marines protégées et de conservation autochtones. L'APN cherche à obtenir un engagement global du MPO à l'égard des recommandations à court terme, ce qui marquerait le soutien du gouvernement du Canada aux AMPCA.

Recommandation 1 : Confier au MPO les recommandations à court terme contenues dans le présent rapport et lui fournir le mandat et l'orientation nécessaires pour assurer la progression significative des aires marines protégées et de conservation autochtones (AMPCA)

L'adoption des recommandations à court terme peut également profiter à d'autres processus connexes en cours. Les personnes interrogées et les examinateurs du rapport ont fait remarquer que des contraintes similaires s'appliquent aux processus du MPO tels que le processus du Réseau d'aires marines protégées pour la biorégion du plateau nord et l'initiative de gestion intégrée de l'est du plateau néo-écossais (GIEPNE). De même, les accords de gouvernance tels que les accords-cadres de réconciliation sur la côte du Pacifique et les accords de reconnaissance des droits et de réconciliation sur la côte de l'Atlantique



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

fournissent des structures et des processus importants pour développer les APCA avec les Premières Nations d'une manière conforme aux intérêts des nations et aux droits inhérents et issus de traités. Enfin, les recommandations à court terme peuvent ouvrir la voie à une collaboration avec les nombreuses Premières Nations qui ont déjà déclaré des APCA et qui ont manifesté leur volonté de travailler avec la Couronne et leur empressement à le faire.

4.1. Recommandations à court terme

Bon nombre des recommandations à court terme adaptent des pratiques d'autres organismes fédéraux (c.-à-d. ECCC et Parcs Canada) pour éliminer les obstacles à la progression des AMPCA. Les treize recommandations à court terme reflètent les précieuses leçons tirées de l'expérience d'autres organismes fédéraux. Considérées dans leur ensemble, ces petites mesures offrent au MPO une voie à suivre pour soutenir les AMPCA.

4.1.1 Aspect opérationnel

Les mandats distincts de la Direction générale des océans du MPO et de la Direction générale de la gestion des pêches du MPO ont été mentionnés comme une contrainte importante par plusieurs personnes interrogées. Elles ont fait remarquer que la Gestion des pêches du MPO ne considère pas la promotion des aires marines protégées comme son rôle, et semble parfois nuire activement à la protection marine là où les pêches peuvent être touchées. Cependant, la lettre de mandat adressée au ministre du MPO ne fait pas de distinction entre les secteurs du MPO qui devraient soutenir les objectifs de conservation marine, la DNUDPA, le savoir traditionnel et la gouvernance collaborative. Il s'agit plutôt de mandats collectifs pour l'ensemble du ministère.

On a également constaté qu'alors que le soutien à la promotion des APCA au sein d'ECCC et de Parcs Canada vient du sommet et se reflète largement dans les deux organismes, au MPO, le leadership en la matière fait défaut :

« Parcs Canada a appris à ses dépens que les décisions qu'il a prises sur le terrain et avec les autres ordres de gouvernement ont des répercussions sur les communautés autochtones. Il a fallu beaucoup de temps pour instaurer un changement de culture au sein de l'agence et admettre la façon dont les parcs ont été créés par le passé. Mais la haute direction de l'agence s'est montrée disposée à reconnaître que les choses n'avaient pas été bien faites dans le passé et qu'il fallait changer... Nous sommes ici pour travailler en collaboration à l'élaboration d'une vision commune, afin que le leadership autochtone soit mis en avant. » (Personne interrogée 10)



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Il faut établir un leadership plus fort pour soutenir les AMPCA au sein du MPO, et il devrait être clair que son mandat s'applique tant à la Direction générale de la gestion des pêches qu'à celle des océans du MPO. La création d'un nouveau poste de cadre supérieur dont le mandat serait d'assurer ce leadership dans tous les secteurs du MPO et de mettre en œuvre la recommandation 1 améliorerait la reddition de comptes et la mise en œuvre de toutes les recommandations du rapport.

La deuxième contrainte opérationnelle mentionnée est l'absence de politique orientant le rôle du MPO dans le soutien et l'établissement d'APCA. Les personnes interrogées ont exprimé des inquiétudes quant à la limitation potentielle des pouvoirs du ministre, à l'absence de politique claire pour l'établissement d'une gouvernance collaborative, à l'incertitude relative au rôle des priorités culturelles autochtones dans la conservation marine et au manque de clarté des enveloppes de financement. Tous ces aspects ont été exprimés comme des questions nécessitant une orientation stratégique pour soutenir les AMPCA. Cependant, de nombreuses personnes interrogées ont souligné qu'une telle orientation stratégique n'existe pas au sein d'ECCC et de Parcs Canada, mais que les dirigeants ont clairement indiqué que le développement des APCA comme outil de réalisation de plusieurs éléments de leur mandat est prioritaire.

Les personnes interrogées estiment qu'ECCC et Parcs Canada ont réussi à faire cela en se concentrant sur les orientations existantes qui soutiennent l'avancement de la réconciliation (p. ex. les dix Principes du Canada, les lettres de mandat), en établissant des APCA avec des partenaires disposés à le faire et en apprenant par la pratique. Ce processus a favorisé l'élaboration des accords actuels de gouvernance collaborative pour les APCA, qui peuvent aider à répondre directement à bon nombre des préoccupations du MPO. Ces accords s'alignent souvent sur le quatrième des dix Principes du Canada, reconnaissant que les différents ordres de gouvernement doivent travailler ensemble dans le cadre d'un modèle de fédéralisme coopératif pour prendre des décisions qui sont mutuellement avantageuses pour les partenaires. À la lumière de ces observations, nous recommandons ce qui suit :

Recommandation 2 : Créer une nouvelle capacité au niveau du directeur de secteur pour chaque région du MPO et lui donner le mandat de faire progresser le soutien et le développement des AMPCA au sein de la Direction générale de la gestion des pêches ainsi que de la Direction générale des océans du MPO.

Recommandation 3 : Utiliser des détachements d'Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) et de Parcs Canada afin de bâtir l'expérience requise au sein du MPO pour améliorer le soutien et le développement des AMPCA.

Recommandation 4 : Exiger que la Direction générale des océans et celle de la gestion des pêches du MPO participent, avec ECCC, Parcs Canada et d'autres ministères concernés, à la nouvelle Table de la nature des Premières Nations, un organisme technique composé de représentants des Premières Nations, afin



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

d'examiner conjointement les façons dont les AMPCA peuvent contribuer à la réalisation d'engagements ambitieux en matière de conservation dans l'ensemble des ministères, notamment la mise en œuvre nationale du vaste programme de protection de la nature du Canada.

Recommandation 5 : Exiger que la Direction générale des océans et celle de la gestion des pêches du MPO participent directement à des initiatives de gouvernance collaborative avec des partenaires des Premières Nations d'un océan à l'autre pour soutenir la planification, l'établissement et la gestion d'AMPCA qui reconnaissent les droits et les intérêts des Premières Nations dans le cadre de relations de nation à nation et de gouvernement à gouvernement avec les peuples autochtones.

Recommandation 6 : Comme point de départ pour faire progresser, dans un esprit de collaboration, la création de nouvelles AMPCA, utiliser des accords en vigueur (p. ex., Gwaii Haanas, Thaidene Nene) qui établissent une approche de fédéralisme coopératif¹³ et clarifient les rôles en ce qui a trait aux relations de gouvernance, à la limitation du pouvoir d'un ministre, aux objectifs de conservation et au financement.

Le dernier problème opérationnel signalé par les personnes interrogées est celui de la confiance. Ce problème découle à la fois des relations insatisfaisantes entre le MPO et les Premières Nations dans le passé, et de la divergence perçue entre la collaboration des Premières Nations avec la Direction générale des océans du MPO et la collaboration avec la Direction générale de la gestion des pêches du MPO. Le MPO a la possibilité d'apprendre de ses collègues fédéraux, comme Parcs Canada, ainsi que des Premières Nations qui ont de l'expérience en établissement de relations de collaboration.

Enfin, l'idée d'espace éthique exposée dans le rapport du CAE fournit un cadre permettant de trouver des moyens de reconnaître différentes visions du monde et différents systèmes juridiques et de leur donner vie. Avec l'intention appropriée, l'espace éthique peut devenir « un refuge de possibilités dans les relations interculturelles et l'ordre juridique de la société, afin de faire évoluer le statu quo d'un ordre social asymétrique vers un modèle de partenariat entre les communautés du monde » (Ermine 2007). En tant que cadre de collaboration pour les APCA, l'espace éthique pourrait créer des occasions d'établissement des relations nécessaires au renforcement de la réconciliation et du pluralisme juridique, et fournir un outil

¹³ Le fédéralisme coopératif est un concept de fédéralisme basé sur le partage de pouvoirs entre gouvernements qui travaillent ensemble pour atteindre des objectifs mutuels. Bien qu'initialement appliqués aux relations entre les provinces et le gouvernement fédéral, les dix Principes du Canada (Gouvernement du Canada 2018c) visent à étendre cette relation aux gouvernements autochtones.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

utile au MPO pour rétablir ses relations avec les communautés autochtones de manière plus inclusive, plus respectueuse et plus significative. Dans cette optique, nous recommandons ce qui suit :

Recommandation 7 : Mener une étude pilote (comme le financement de l'initiative En route vers l'objectif 1 du Canada pour de multiples projets novateurs) afin de tirer des leçons du soutien apporté par le MPO aux AMPCA sur chacune des côtes du Canada et dans l'estuaire du Saint-Laurent et de développer ce soutien.

7a : Adopter les meilleures pratiques de l'approche de l'objectif 1, notamment en permettant la diversité et l'individualisation régionales, en encourageant la collaboration entre les différents ordres de gouvernement et en soutenant les idées et les approches novatrices.

7b : Travailler avec des organismes fédéraux ayant de l'expérience et des relations positives de nation à nation dans le domaine des AMPCA qui bénéficieraient de l'appui du MPO.

7c : Trouver des partenaires des Premières Nations ayant de l'expérience dans l'établissement d'AMPCA, qui peuvent fournir de précieux conseils au MPO en ce qui concerne les efforts de collaboration requis pour faire évoluer les AMPCA.

Recommandation 8 : Donner de la formation et adopter l'approche de l'espace éthique lors de la participation de Premières Nations dans le domaine de la conservation marine, afin de créer un dialogue ouvert qui favorise une discussion significative, respectueuse et interculturelle, dans laquelle les systèmes de connaissances autochtones sont appréciés au même titre que la science et les systèmes institutionnels occidentaux.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

4.1.2 Politiques et législation

L'accent mis par la Loi sur les océans et la *Loi sur les pêches* sur la protection des espèces, de l'habitat et de la biodiversité, ainsi que la rigidité de l'orientation des politiques, comme le cadre d'évaluation des risques, ont été mentionnés comme des contraintes empêchant le MPO de soutenir les APCA, qui comportent une dimension culturelle importante. Dans les deux cas, de nombreuses personnes interrogées estiment que le MPO a adopté une vision très restrictive des outils mis à sa disposition et de sa capacité à prendre en compte les intérêts des Premières Nations. Les dirigeants du MPO devraient encourager le personnel à trouver des solutions créatives au moyen des politiques et des lois existantes et, lorsque ces outils ne permettent pas une telle innovation, à se tourner vers de nouveaux outils.

De plus, comme le premier ministre l'a indiqué dans la lettre de mandat adressée à la ministre Murray, les politiques devraient être élaborées dans une perspective intersectionnelle, notamment par l'application de cadres tels que l'analyse comparative entre les sexes plus (ACS Plus). Une approche d'évaluation de la faisabilité a plus de souplesse que l'approche d'évaluation des risques du MPO pour inclure une approche ACS Plus qui est ancrée dans les visions du monde des Premières Nations, et permet de mieux prendre en compte les différentes répercussions de la création d'une AMPCA sur les hommes, les femmes, les personnes de diverses identités de genre, les gardiens du savoir et les jeunes des Premières Nations.

Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

Recommandation 9 : Confirmer que les objectifs culturels doivent être inclus avec les objectifs écologiques dans l'établissement collaboratif des zones de protection marine (ZPM) en vertu de la Loi sur les océans, d'autres mesures de conservation efficaces par zone (AMCEZ) et d'AMPC.

Recommandation 10 : Adopter une approche d'évaluation de la faisabilité semblable à celle d'ECCC et de Parcs Canada pour l'établissement de ZPM et d'AMCEZ qui permet de prendre en compte les intérêts supérieurs des Premières Nations, au lieu de l'approche actuelle d'évaluation des risques.

La question de la limitation des pouvoirs du ministre et celle du manque de spécificité des lois autochtones ont toutes deux été soulevées lors des entretiens. La limitation des pouvoirs du ministre a été prise en compte et traitée lors de l'élaboration de tous les accords de gouvernance collaborative des APCA existantes. L'accord de Gwaii Haanas a été testé dans le cadre d'un examen judiciaire (Moresby Explorers 2020), et des accords comme celui d'Edéhzié, qui était la première APCA du Canada dans le cadre du Défi de l'objectif 1, ont fait l'objet d'un examen approfondi par le ministère de la Justice. À court terme, travailler avec les modèles de gouvernance collaborative existants (recommandation 5) devrait régler ces préoccupations.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

De même, bien que des préoccupations soient souvent soulevées quant à l'étendue et à l'applicabilité des lois autochtones sur lesquelles repose le développement des APCA, elles peuvent être réglées par l'existence des accords de gouvernance collaborative et des plans de gestion. Il existe des exemples de ces accords dans le cadre des AMP désignées conjointement et des accords de gouvernance collaborative des APCA. L'article 4.2 de la Loi sur les pêches, qui donne la possibilité à la Couronne de reconnaître l'équivalence des lois autochtones et de remplacer les règlements du MPO, peut également fournir une certaine orientation sur cette question. Une planification et une réflexion rigoureuses s'imposent pour assurer la reconnaissance et la mise en œuvre des ordres juridiques autochtones par l'intermédiaire des lois et des politiques canadiennes existantes, et pour mettre en place un système de gouvernance collaborative qui facilite un partenariat significatif de nation à nation.

Notre recommandation est donc la suivante :

Recommandation 11 : Le MPO doit travailler avec les Premières Nations pour déterminer les outils existants en matière de politiques et de législation (p. ex. l'article 4.2 de la Loi sur les pêches) afin de soutenir la reconnaissance et la mise en œuvre significatives des lois autochtones dans la désignation conjointe des AMPCA

4.1.3 Financement et capacité

La plupart des personnes interrogées ont fait état de problèmes de capacité au sein des gouvernements fédéral et des Premières Nations pour la progression des APCA. Au sein du MPO, la capacité requise pour le développement des APCA doit être renforcée tant à la Direction générale des océans qu'à celle de la gestion des pêches. Par ailleurs, de nombreuses personnes interrogées ont fait remarquer que le MPO est un ministère énorme par rapport à ECCC et à Parcs Canada; il dispose d'un financement important pour atteindre l'objectif de 25 % d'ici 2025 et de 30 % d'ici 2030, et il compte souvent de nombreux employés aux réunions, alors que les organismes plus petits et les Premières Nations n'en ont qu'un ou deux. C'est pourquoi il faudrait envisager de redéfinir les priorités de la charge de travail au sein du MPO afin de créer la capacité nécessaire avant d'embaucher du personnel supplémentaire. D'une façon ou d'une autre, il est essentiel que cette redéfinition des priorités soit entreprise conjointement avec la Direction générale des océans et celle de la gestion des pêches du MPO afin d'assurer la collaboration entre les deux secteurs.

Les personnes interrogées ont commenté le succès du Fonds du Défi de l'objectif 1 dans le renforcement de la capacité autochtone et la progression des APCA. Comme ce fonds était axé sur le développement des APCA terrestres, un fonds similaire devrait être envisagé pour les AMPCA. Un tel fonds présente l'avantage supplémentaire de permettre au gouvernement du Canada de déterminer le nombre et la complexité des APCA proposées pour la phase initiale d'établissement des AMPCA. Un fonds de ce genre est également important pour fournir aux Premières Nations les ressources dont elles ont besoin pour travailler dans les zones de chevauchement territorial avec des nations voisines.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Par conséquent, nous recommandons ceci :

Recommandation 12 : Travailler avec les Premières Nations pour déterminer les lacunes en matière de capacité interne du MPO et élaborer des solutions, telles que la redéfinition des priorités des tâches et la mise en place de nouvelles capacités au sein de la Direction générale des océans et de celle de la gestion des pêches du MPO.

Recommandation 13 : Créer un fonds d'établissement d'AMPCA semblable au Fonds du Défi de l'objectif 1 établi par ECCC pour la conservation des terres. Comme le fonds de l'objectif 1, tout fonds futur devrait promouvoir le renforcement des capacités, la diversité et l'individualisation régionales, la collaboration entre les différents ordres de gouvernement, et soutenir les idées et les approches innovantes

4.2. Recommandations à long terme

Jusqu'à présent, les APCA au Canada ont surtout appliqué une approche de désignation conjointe et de gouvernance collaborative basée sur le consensus. Comme le souligne le rapport du CAE, de nombreuses nations autochtones souhaitent que les APCA évoluent pour devenir des APCA dirigées par des Autochtones, reconnues et soutenues par les gouvernements de la Couronne, mais ne dépendant pas d'une désignation conjointe. Toutes les personnes interrogées ont mentionné que les contraintes opérationnelles, législatives, juridiques et financières pour la mise en œuvre d'un tel modèle sont énormes et que de nouvelles perspectives et de nouveaux outils sont nécessaires pour atteindre cet objectif. Cependant, il y a également un consensus sur le fait que l'évolution des APCA doit être considérée comme un continuum, et que le travail effectué en vue d'un modèle de désignation conjointe doit être poursuivi pendant que d'autres outils sont mis au point pour que la création d'APCA principalement dirigées par des Autochtones soit possible. Dans le cadre de cette approche, il sera important de s'assurer que les accords de gouvernance collaborative établis aujourd'hui permettent cette évolution dans le temps.

Le rapport du CAE et bon nombre des personnes interrogées pour le présent rapport ont fait remarquer que l'aspect des APCA variera en fonction des Premières Nations concernées. Par conséquent, les recommandations à long terme ci-dessous abordent certains des éléments clés qui pourraient ouvrir la voie à des APCA dirigées par des Autochtones, sans élaborer une approche prescriptive susceptible de limiter la vision des nations autochtones pour les AMPCA. Ces recommandations à long terme s'appliquent à tous les organismes fédéraux qui soutiennent l'établissement des AMPCA (MPO, ECCC et Parcs Canada). Bien que le rapport reconnaisse que la mise en œuvre de certaines de ces recommandations pourrait prendre des années, il importe que le travail commence immédiatement et que le gouvernement cherche des possibilités d'améliorations progressives à court terme.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

4.2.1 Aspect opérationnel

L'établissement d'APCA dirigées par des Autochtones et reconnues et soutenues par la Couronne nécessitera un changement culturel au sein de tous les ministères fédéraux. Comme l'a souligné la personne interrogée 2, il y a eu un changement de culture dans certains ministères, qui sont passés d'une « *ancienne approche coloniale dans le cadre de laquelle c'était le ministère qui savait le mieux où il fallait conserver l'environnement marin, à une relation de collaboration, en reconnaissant que les nations apportent un savoir et des intérêts importants* ». Cette évolution se produit à des rythmes et à des degrés différents au sein des divers ministères, ECCC et Parcs Canada étant les chefs de file dans ce domaine. Cependant, les personnes interrogées pensent que le MPO est réticent à adopter des changements, soulignant que le mode de fonctionnement de la Gestion des pêches du MPO est contraire à la réconciliation. Elles estiment qu'il faut des changements structurels, notamment dans l'organisation et le processus décisionnel du MPO, pour soutenir la mise en œuvre de la DNUDPA et l'engagement à l'égard des AMPCA dirigées par des Autochtones.

Quel que soit le ministère concerné, de nouveaux mandats et outils législatifs pour les APCA et des changements culturels sont nécessaires pour soutenir une approche qui permette aux Premières Nations de diriger la conception, l'établissement et la gestion des aires de conservation sur leurs territoires. Pour créer ce niveau de sensibilisation et d'évolution culturelle, les ministères fédéraux doivent créer des partenariats plus efficaces avec des groupes autochtones, embaucher des Autochtones et des personnes ayant des antécédents interdisciplinaires, et examiner tous les aspects de leurs activités.

Enfin, l'idée d'espace éthique présentée dans la recommandation 7 peut apporter des avantages à court et à long terme aux relations entre le gouvernement du Canada et ses partenaires des Premières Nations, et peut conduire à des changements plus durables et plus significatifs si elle est maintenue à long terme. La reconnaissance et le respect des systèmes juridiques des Premières Nations sont essentiels à la réussite durable des APCA. L'espace éthique pourrait réduire la combativité historique des systèmes juridiques de la Couronne dans le domaine de la conservation et créer un pluralisme juridique complémentaire pour la conservation au Canada (Napolean 2019).

Nous recommandons donc ce qui suit :

Recommandation 14 : Établir des partenariats plus efficaces avec les Premières Nations et embaucher davantage de personnel des Premières Nations afin d'examiner la culture opérationnelle et bureaucratique au sein des organismes fédéraux et de créer des occasions de changement qui permettent une approche plus holistique des relations de nation à nation et de gouvernement à gouvernement.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Recommandation 15 : Par l'intermédiaire du bureau du vérificateur général, effectuer une vérification opérationnelle pour évaluer les progrès du MPO, en mettant l'accent sur son rôle dans la réconciliation, la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et la conservation marine.

Recommandation 16: Travailler avec les Premières Nations et les organisations des Premières Nations dans l'espace éthique pour comprendre et modifier certains aspects de la culture opérationnelle et bureaucratique au sein des organismes fédéraux et établir, avec les Premières Nations, des relations fructueuses qui favorisent des approches novatrices en matière de conservation marine.

4.2.2 Politiques et législation

Jusqu'à présent, Parcs Canada et ECCC ont utilisé des politiques et des mandats existants pour soutenir la progression des APCA sans législation à l'appui. Cependant, comme le note Banks (2016), « l'importance de l'objectif de réconciliation nécessite sûrement une reconnaissance sur le plan législatif plutôt qu'une simple reconnaissance au niveau des politiques et des pratiques ». De même, les APCA évoluent vers la vision exposée dans le rapport du CAE; des lois et des politiques habilitantes seront donc nécessaires. La Loi sur les parcs de la Colombie-Britannique (Park Act), la *Loi sur les aires protégées des Territoires du Nord-Ouest*, la *Loi canadienne sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (Loi sur la DNUDPA)* et la *Loi sur la Déclaration des droits des peuples autochtones de la Colombie-Britannique (Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Act (DRIPA))* sont autant d'outils utiles pouvant servir à faire progresser les APCA dirigées par des Autochtones.

Au début des années 2000, la Loi sur les parcs de la Colombie-Britannique a été modifiée pour créer une nouvelle désignation de conservation. L'objectif d'une conservation comprend « la préservation et le maintien des utilisations sociales, cérémonielles et culturelles des Premières Nations ». La création de ce type de désignation permet au gouvernement de la C.-B. de soutenir les APCA qui tiennent compte des intérêts d'une nation au moyen de la désignation conjointe et elle a été utilisée dans toute la C.-B., notamment à Haida Gwaii et dans la forêt pluviale du Grand Ours (Great Bear Rainforest).

De même, la *Loi sur les zones protégées des Territoires du Nord-Ouest* intègre la continuité culturelle dans son objet et exige du gouvernement territorial qu'il conclue une entente de création avec un ou plusieurs gouvernements autochtones pour établir une aire protégée. De plus, la Loi permet que l'octroi de permis et les autres activités au sein de la zone protégée soient régis par « un texte législatif pris par un gouvernement autochtone ». Enfin, la Loi exige que le gouvernement territorial lance un processus lorsque des nations autochtones proposent de protéger une aire. Ces dispositions renforcent les possibilités de



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

désignation conjointe et la souplesse relativement à la création d'APCA et elles ont été utilisées pour la désignation conjointe d'une partie du parc de la Thaidene Nene.

La DRIPA de la Colombie-Britannique permet à cette dernière de travailler avec les gouvernements autochtones pour établir des organes décisionnels conjoints dotés de pouvoirs conférés par la Loi. La mise en place d'organes décisionnels conjoints similaires en vertu de la législation canadienne sur la conservation pourrait renforcer les APCA dirigées par des Autochtones. À l'échelle nationale, le gouvernement du Canada est tenu, en vertu de la *Loi sur la DNUDPA*, de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les lois du Canada soient conformes à la Déclaration « en consultation et en collaboration avec les peuples autochtones ». Il serait donc utile de créer un groupe de travail sur la législation en matière de conservation avec les peuples autochtones. Ce groupe de travail pourrait passer en revue toutes les lois et politiques de conservation et déterminer des moyens de soutenir les APCA et la prise de décision conjointe au moyen de la législation. Il pourrait envisager d'inclure de nouvelles dispositions dans les lois existantes, notamment des dispositions habilitantes semblables à celles que l'on trouve dans la Loi sur les parcs de la C.-B., dans la DRIPA de la C.-B. et dans la *Loi sur les zones protégées des Territoires du Nord-Ouest*.

Par ailleurs, Banks (2016) recommande que les lois modifiées comprennent des dispositions relatives à la nomination conjointe des sites candidats, à l'appellation et à la langue, et intègrent des principes tels que la réconciliation, l'intendance conjointe, la responsabilité envers les générations futures, la prise en compte du savoir autochtone et les pratiques de gestion. Le Canada pourrait également modifier des lois et des politiques afin de clarifier les pouvoirs de gouvernance et de permettre aux parcs établis en vertu d'un ancien système colonial d'évoluer vers un modèle de prise de décision conjointe. Par conséquent, nous recommandons ce qui suit :

Recommandation 17 : Modifier la législation actuelle pour créer des désignations qui offrent plus de souplesse pour la désignation conjointe, pour rendre possibles les tables de prises de décisions conjointes, et pour reconnaître et valoriser les lois et les autorités autochtones.

Recommandation 18 : Confirmer la participation officielle à la Table de la nature des Premières Nations (recommandation 4) et l'habiliter à examiner les politiques, les règlements et les lois connexes, afin de régler les aspects permettant l'établissement d'APCA dirigées par des Autochtones

Recommandation 19 : S'engager à adopter officiellement les recommandations en matière de politiques et de règlements provenant de la Table de la nature des Premières Nations et élaborer des processus qui permettent d'apporter des changements au sein de tous les ministères fédéraux et entre eux afin de faciliter leur mise en œuvre.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

4.2.3 Financement et capacité

Même si, à court terme, le développement des AMPCA pourrait être financé par un fonds semblable au Fonds du Défi de l'objectif 1, le financement à long terme nécessitera des approches plus innovantes. Heureusement, il existe des exemples au Canada. Ainsi, Coast Funds, qui a été créé pour soutenir l'établissement d'aires de conservation en Colombie-Britannique, est un fonds de dotation permanent d'environ 56 millions de dollars, qui comprend des dons privés et des fonds fédéraux et provinciaux. Les revenus générés par le fonds fournissent un financement continu aux gouvernements des Premières Nations de la forêt pluviale du Grand Ours pour soutenir la science de la conservation, la planification des ressources, le renforcement des capacités et les activités connexes de gestion de la conservation (Coast Funds 2022a). Un modèle semblable a été mis au point pour l'APCA de Thaidene Nene, où 15 millions de dollars ont été recueillis grâce à des dons privés et ont été égalés par le gouvernement du Canada. Des discussions visant à financer la mise en œuvre d'AMPCA et d'autres aires marines protégées gérées en collaboration sont en cours en vue de l'établissement d'un fonds fiduciaire de 150 millions de dollars dans le cadre du financement de projets pour la permanence.

Les fonds fiduciaires se sont révélés essentiels à la progression de la conservation au Canada et dans le monde, en permettant aux nations de construire des économies de conservation et de percevoir des droits d'utilisation et de permis (Coast Funds 2022b). Un modèle semblable pourrait être facilement utilisé pour la planification et la mise en œuvre d'APCA. Par ailleurs, en Australie, les aires protégées autochtones ne font pas l'objet d'une législation mais le gouvernement finance leur création, leur gestion et leur surveillance, pour autant qu'elles soient soumises à un plan de gestion mettant l'accent sur une conservation appropriée (Gould 2021).

Par conséquent, nous recommandons ceci :

Recommandation 20 : Établir un fonds de financement de projets pour la permanence qui soutient la création à long terme d'AMPCA et y contribuer.

Recommandation 21 : En examinant la législation et les politiques conformément à la recommandation 18, permettre aux gouvernements des Premières Nations de percevoir des droits d'utilisation et de permis dans les APCA pour en financer la gestion permanente.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

5. Conclusion

Nous espérons que ce rapport expose clairement les possibilités qu'offrent les AMPCA. Les recommandations formulées sont le fruit d'entretiens avec des experts clés et de discussions avec les membres du sous-comité de l'Assemblée des Premières Nations (APN) sur les AMPCA et du Comité consultatif de l'APN sur l'action en faveur du climat et l'environnement. Toutes ces personnes ont en commun la passion de la protection des eaux marines et côtières pour les générations futures et nous leur sommes reconnaissants de leur contribution.

L'APN demande au gouvernement du Canada de prendre des mesures concrètes et de mettre en œuvre simultanément les recommandations à court et à long terme. En février 2023, des dirigeants autochtones, des chefs d'État et des spécialistes du milieu marin se réuniront pour assister au 5e Congrès international sur les aires marines protégées (IMPAC5) à Vancouver, et l'APN espère que le gouvernement du Canada annoncera alors clairement qu'il s'engage à adopter une approche de nation à nation en matière de conservation marine et qu'il soutiendra la création d'APCA dans les eaux marines et côtières.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Références

Askew, H., C. Snelgrove, K. R. Wrightson, D. Couturier, A. Koebel, L. Nowlan, K. Bakker. 2017. *Between Law and Action: Assessing the State of Knowledge on Indigenous Law, UNDRIP and Free, Prior and Informed Consent with Reference to Fresh Water Resources*, West Coast Environmental Law. <https://www.wcel.org/publication/between-law-and-action-assessing-state-knowledge-indigenous-law-undrip-and-free-prior>

Assemblée des Premières Nations, 2020, *Progrès réalisés dans le cadre des appels à l'action de la commission de vérité et réconciliation*. https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2020/12/2020_TRC-Report-Card_FRE.pdf

Banks, Nigel, 2016, *Marine Indigenous Protected Areas*, Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Bissonnette, M. 2022, *Draft section on legislative backing for co-management in interests and considerations paper* – DFO MPS South. West Coast Environmental Law.

Bujold, R., M. Simon, D. Anderson, D. Dobell, T. Hayes, M. Léger, M. Thomas, 2018, *Rapport final du comité de conseil national sur les normes concernant les aires marines protégées*, Pêches et océans Canada. <https://waves-vagues.dfo-mpo.gc.ca/library-bibliotheque/4072721x.pdf>

Coast Funds, 2022a. "Structure of the Funds". <https://coastfunds.ca/about/structure-of-the-funds/>

Coast Funds. 2022b. "Project Finance for Permanence". <https://coastfunds.ca/wp-content/uploads/2018/03/2011-07-13-Project-Finance-for-Permanence-Report.pdf>

Cohen, B.I. 2012, Commission d'enquête Cohen sur le déclin des populations de saumon rouge du fleuve Fraser - rapport final, Gouvernement du Canada. <https://publications.gc.ca/site/eng/9.640249/publication.html>

Conseil de la Nation Haïda et Sa Majesté la Reine du chef du Canada, représentée par le ministre des Pêches et des Océans du Canada, 2019, *Mont sous-marin Sgaan KinghlasBowie: Plan de gestion de la zone de protection marine du mont sous-marin Sgaan Kinghlas-Bowie Gin siigee tl'a damaan kinggangs gin k'aalaagangs*. <https://waves-vagues.dfo-mpo.gc.ca/library-bibliotheque/40809158.pdf>

David Suzuki Foundation, 2018, *Tribal Parks and Indigenous Protected and Conserved Areas: Lessons Learned from BC examples*. <https://davidssuzuki.org/wp-content/uploads/2018/08/tribal-parks-indigenous-protected-conserved-areas-lessons-b-c-examples.pdf>

Edgar GJ., R.D. Stuart-Smith, T.J. Willis, S. Kininmonth, S.C. Baker, S. Banks, N.S. Barrett, M.A. Becerro, A.T.F. Bernard, J. Berkhout, C.D. Buxton, S.J. Campbell, A.T. Cooper, M. Davey, S.C. Edgar, G. Försterra, D.E. Galván, A.J. Irigoyen, D.J. Kushner, R. Moura, P.E. Parnell, N.T. Shears, G. Soler, E.M.A. Strain, R.J. Thomson. 2014. "Global conservation outcomes depend on marine protected areas with five key features". *Nature* 506: 216–220.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Ermine, W. 2007, *The Ethical Space of Engagement*. <http://indigenoulanguagelearning.ca/wp-content/uploads/2017/11/Ermine-2007.pdf>

Frid A, Atlas W. 2020. "Fisheries framework obscures the long-term picture of declining populations. Policy Options September". *Policy Options*. <https://policyoptions.irpp.org/magazines/september-2020/fisheries-framework-obscures-the-long-term-picture-of-declining-populations/>.

Gould, J., D. Smyth, W. Rassip, P. Rist, K. Oxenham. 2021. "Recognizing the contribution of Indigenous Protected Areas to marine protected area management in Australia". *Maritime Studies*. <https://link.springer.com/article/10.1007/s40152-020-00212-z>

Government of BC. 2022. *BC Parks Act*. https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/96344_01#section12

Gouvernement du Canada, 2010, *Gwaii Haanas Marine Agreement, 2010*. <https://www.pc.gc.ca/en/pn-np/bc/gwaiihaanas/info/coop/~media/662F1B36258E462DA46C2E8372B62E3A.ashx>

Gouvernement du Canada, 2018a, *Plan directeur de Gwaii Haanas* 2018. <https://parcs.canada.ca/pn-np/bc/gwaiihaanas/info/consultations/gestion-management-2018>

Gouvernement du Canada, 2018b, *Unis avec la nature : une approche renouvelée de la conservation des terres et de l'eau douce au Canada*. <https://static1.squarespace.com/static/57e007452e69cf9a7af0a033/t/5c6b0c981905f44fe48d3a84/1550519450986/Pathway-Report-Final-FR.pdf>

Gouvernement du Canada, 2018c, *Principes régissant la relation du gouvernement du Canada avec les peuples autochtones*. <https://www.justice.gc.ca/fra/sjc-csj/principes.pdf>

Gouvernement du Canada, 2019, *Normes de protection pour mieux conserver nos océans*. <https://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/mpa-zpm/standards-normes-fra.html>

Gouvernement du Canada, 2021a, *Objectifs de conservation marine du Canada pour 2025*. <https://www.canada.ca/fr/peches-oceans/nouvelles/2021/07/objectifs-de-conservation-marine-du-canada-pour-2025.html>

Gouvernement du Canada, 2021b, *Évaluation de la faisabilité d'un projet d'aire protégée inuit (autochtone) adjacente au parc national des Monts-Torngat (Labrador)*. <https://parcs.canada.ca/amnc-nmca/cnamnc-cnmca/torngat>

Gouvernement du Canada, 2021c, *Lettre de mandat de la ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne, 16 décembre 2021*. <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-de-la-ministre-des-peches-des-oceans-et-de-la-garde>



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Gouvernement du Canada, 2021d, *Lettre de mandat du ministre de l'Environnement et du Changement climatique*, 16 décembre 2021. <https://pm.gc.ca/fr/lettres-de-mandat/2021/12/16/lettre-de-mandat-du-ministre-de-lenvironnement-et-du-changement>

Gouvernement du Canada, 2022a, *Réalisations*. <https://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/conservation/achievement-realizations/index-fra.html>

Gouvernement du Canada, 2022b, *Réserve nationale de faune Edézhzié et l'aire protégée Dehcho*. <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/reserves-nationales-faune/existantes/edehzhie.html>

Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, 2019, *Loi sur les aires protégées*. <https://www.canlii.org/fr/nt/legis/lois/ltn-o-2019-c-11/derniere/ltn-o-2019-c-11.html>

Goyes, D.R. & South, N. 2019. "Between 'conservation' and 'development': the construction of 'protected nature' and the environmental disenfranchisement of Indigenous communities". *International Journal for Crime, Justice and Social Democracy*, 8(3), 89-104.

Hutchings, J.A., I.M. Cote, J.J. Dodson, I.A. Fleming, S. Jennings, N.J. Mantua, R.m. Peterman, B. E. Riddell, A.J. Weaver, D.L. Vanderzwaag. 2012. "Is Canada fulfilling its obligations to sustain marine biodiversity? A summary review, conclusions, and recommendations". *Environ Rev.* 20: 353-361. <http://www2.bio.ulaval.ca/labdodson/Papers%20Julian/174.Hutchings%20et%20al.%202012%20EnvRev%20B.pdf>

Cercle autochtone d'experts, 2018, *Nous nous levons ensemble*. https://static1.squarespace.com/static/57e007452e69cf9a7af0a033/t/5abaa653562fa7dface1caa9/1522181723865/PA234-Rapport-ICE_FR_mar_22_2018_web.pdf

Initiative de leadership autochtone, 2022, *Good for the Land, Good for the People, Good for the Economy*, West Coast Environmental Law. https://www.wcel.org/sites/default/files/publications/2022-01-20-ipc-as-indigenous-guardians-discussion-paper_final_web-min.pdf

Jones, R., N. Doubleday, M. Bailey, K. Paul, F. Taylor & P. Pulsifer. 2021. "Chapter 2 Reconciliation and Indigenous Ocean Management in Canada". Current Status Accepted for publication October 2021. In: Sumaila U, Armitage D, Bailey M, Cheung W (eds). *Canada's Oceans: Pathways to Sustainability in a Sea of Change*, UBC Press, Vancouver.

McMillan, L. J., & K. Prosper, 2016, « Remobilizing netukulimk: indigenous cultural and spiritual connections with resource stewardship and fisheries management in Atlantic Canada », *Reviews in Fish Biology and Fisheries* 26:629-647

Moresby Explorers Ltd. v. Canada (Attorney General) (T.D.), 2000. https://docs2.cer-rec.gc.ca/ll-eng/llisapi.dll/fetch/2000/90464/90552/384192/620327/2982078/3004001/A78122-3_Moresby_Explorers_Ltd._v._Canada_%28Attorney_General%29%2C_%5B2001%5D_4_FCR_591_-_A5D3X2.pdf?nodeid=3004426&vernum=-2



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Napolean, V. 2019. "Ngā ture o ngā iwi taketake – Indigenous law Legal pluralism and reconciliation". *Maori Law Review*. <https://adric.ca/wp-content/uploads/2020/10/Napoleon-Legal-Pluralism-published-version-2019-11.pdf>

Papadopoulos, A. 2021, *Exploring governance mechanisms and Mi'kmaw values and aspirations for indigenous protected and conserved areas (IPCAs) in Nova Scotia*, Dalhousie University. <https://dalspace.library.dal.ca/handle/10222/80568>

Roberts CM et al. 2017. "Marine reserves can mitigate and promote adaptation to climate change". *Proceedings of the National Academy of Sciences* 114:6167 LP – 6175. <http://www.pnas.org/content/114/24/6167.abstract>.

Schuster, R., Germain, R., Bennet, J., Reo, N., P. Arcese. 2019. "Vertebrate Biodiversity on indigenous-managed lands in Australia, Brazil, and Canada equals that in protected areas". *Environmental Science and Policy* Volume 101.

Tran, T.C., N.C. Ban, J. Bhattacharyya. 2022. "A review of successes, challenges, and lessons from Indigenous protected and conserved areas". *Biological Conservation*. In press.

The Ocean Conservancy. 2020. "ClimateSmart" Marine Protected Areas for Mitigation and Adaptation Policy. https://oceanconservancy.org/wp-content/uploads/2020/07/Climate-Smart-MPAs-Brief_FINAL_7_1_update.pdf

Commission de vérité et réconciliation du Canada, 2015, *Commission de vérité et réconciliation du Canada : Appels à l'action*. https://ehprnh2mwo3.exactdn.com/wp-content/uploads/2021/04/4-Appels_a_l-Action_French.pdf

Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 2022, Rapport du rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, José Francisco Calí Tzay, *Zones protégées et droits des peuples autochtones : obligations des États et des organisations internationales*, Assemblée générale des Nations Unies, 77^e session, document de l'ONU A/77/238 (19 juillet 2022)

Nations Unies, 2007, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/wp-content/uploads/sites/19/2018/11/UNDRIP_F_web.pdf



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Annexe 1 : Les APCA, une approche visant à promouvoir les intérêts et les valeurs des Premières Nations

Le présent rapport est axé sur le gouvernement fédéral, mais il existe un nombre croissant de documents qui décrivent les avantages des APCA pour les communautés autochtones. Il s'agit notamment du rapport *Nous nous levons ensemble* du Cercle autochtone d'experts, du rapport *Good for the Land, Good for the People, Good for the Economy* de l'Initiative de leadership autochtone et du rapport *Recognizing Indigenous Protected and Conserved Areas in Crown Law* de Westcoast Environmental Law.

Dans des travaux antérieurs entrepris par l'Assemblée des Premières Nations (APN), l'APN a déterminé une série de pratiques exemplaires pour l'établissement des AMPCA. Dans le présent rapport, ces pratiques ont servi à comparer différentes solutions à court terme pour le développement des AMPCA (voir tableau A1). Trois modèles possibles de développement d'APCA à court terme au Canada sont comparés : les APCA déclarées par les Premières Nations, mais non soutenues par des politiques ou des lois de la Couronne (par exemple, les parcs tribaux et les aires du patrimoine autochtone et communautaire); les APCA soutenues par une désignation conjointe du Canada et des Premières Nations; et les APCA dirigées par des Autochtones et soutenues par des politiques et/ou des lois de la Couronne (par exemple, les APA en Australie et à Aotearoa/Nouvelle-Zélande).

Le modèle de désignation conjointe a été évalué comme étant le plus apte à respecter les meilleures pratiques et c'est pour cette raison qu'il est le modèle à court terme recommandé dans le rapport. Comme le montre l'analyse du tableau A1, l'aptitude de l'un ou l'autre des modèles à satisfaire aux meilleures pratiques dépend de la volonté des parties de travailler ensemble pour favoriser les intérêts de chacune, et c'est ce que visent les recommandations formulées dans le rapport.

Outre le fait que le modèle de désignation conjointe répond le mieux aux intérêts et aux valeurs des nations, il offre également la possibilité la plus évidente pour le gouvernement du Canada d'honorer ses engagements en matière d'objectifs de conservation marine (OCM) et d'établir des relations de collaboration propices à la réconciliation.



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Tableau A1 : Évaluation de trois modèles pour l'établissement d'APCA à court terme au Canada

Pratiques exemplaires en matière d'APCA adaptées à partir du document de travail de l'APN	Modèle no 1 APCA non reconnues ni soutenues par des politiques et des lois de la Couronne	Modèle no 2 APCA soutenues par une désignation conjointe	Modèle no 3 APCA soutenues par des politiques de la Couronne
Exemples nationaux et étrangers	APCA Nexwagwez?an – Dasiqox, C.-B.; Pikialasorsuaq, Arctique	Gwaii Haanas, C.-B.;	Uunguu IPA, Australia
Confirmation des droits et du titre autochtones	Non	Partielle –généralement sans préjudice de la négociation de traités	Partielle - dépend de la politique de la Couronne
Intégration des connaissances et des lois traditionnelles	Partielle – limitée à ce que l'APCA peut réglementer	Partielle – devrait être compatible avec une désignation par la Couronne	Partielle – devrait être compatible avec une politique de la Couronne
Emplacement et valeurs identifiés et déterminés par la communauté	Entièrement	Partiellement – cela dépendrait d'une négociation	Entièrement – si une entente sur le soutien aux politiques peut être obtenue
Conservation harmonisée avec les pratiques et les valeurs culturelles	De façon limitée – il est peu probable qu'une APCA puisse réglementer des activités clés sans le soutien d'une politique ou d'une loi	Entièrement – cela dépend de la négociation	Entièrement – si une entente sur le soutien aux politiques peut être obtenue
Financement pour l'établissement et la mise en œuvre d'une APCA	Incertain – le financement devrait être interne ou provenir de sources non-gouvernementales	Total – possibilité de compter sur le financement de la Couronne qui est déclenché avec l'établissement de l'AMP	Partiel – en Australie, le soutien financier est un élément clé des APA, mais ne couvre pas nécessairement toutes les activités de conservation
Capacité adéquate des Premières Nations pour la gestion, la surveillance et l'application de la réglementation, p.ex. planification, programmes des gardiens	Incertaine – devrait être interne ou provenir de sources non-gouvernementales	Partielle –dépend de l'outil législatif	Partielle – le financement des APA couvre généralement une partie de la gestion et de la surveillance, comme les programmes de gardiens.
Communication interne et externe au sujet de l'objectif et des avantages de l'APCA.	Incertaine –cela dépendrait de la nation	Totale –comprise dans le financement de l'établissement	Partielle – les APA requièrent une consultation publique et font l'objet d'un plan de gestion
Fournit des emplois locaux et des avantages économiques pour les nations participantes	Partiellement -- peut faire connaître la région, ce qui permet d'accroître le tourisme ou d'obtenir des fonds pour la surveillance et la gestion.	Partiellement – ferait probablement mieux connaître la région, ce qui permettrait d'accroître le tourisme ou d'obtenir des fonds pour la surveillance et la gestion.	Partiellement – avantages fournis par une entente d'APA ; peut faire connaître la région, ce qui permet d'accroître le tourisme ou d'obtenir des fonds pour la surveillance et la gestion.
Possibilité de gouvernance conjointe, notamment de désignation conjointe d'APCA*	Non	Totale*	Partielle – une certaine collaboration au moyen de l'élaboration de politiques



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

*Nota : Jones et al. (2022) fournissent une analyse utile des critères de réconciliation basés sur la DNUDPA, dont beaucoup devraient être pris en compte et intégrés dans les accords de gouvernance conjointe pour les APCA. Ces critères sont les suivants :

Type d'injustice et critères de réconciliation	Articles de la DNUDPA
Domination politique	
Organisations autochtones efficaces en place à des niveaux appropriés	18
Ententes d'autonomie gouvernementale ou d'autogestion en place	4
Mécanismes et ressources pour la mise en œuvre des ententes et des traités	29, 37, 39
Élaboration de politiques et de plans conjoints	5, 29
Processus et pratiques mis en place pour obtenir le consentement des Autochtones	10, 19, 28, 32
Collaboration significative dans l'élaboration de mesures législatives et de règlements pertinents et/ou de désignations/de listes	19, 38
Intégration des lois autochtones dans les prises de décisions	27
Intégration des priorités et des stratégies autochtones dans les prises de décisions	32
Recours aux tribunaux pour régler les litiges	32, 37, 40
Capacité autochtone de gouverner ou de gérer incluant l'autonomie financière.	39
Pertes de territoires (et des avantages liés à ceux-ci)	
Consentement pour les allocations, les permis, les concessions ou les plans sur un territoire lié à une activité	19
Accords sur la part ou la proportion d'une ressource ou d'une activité; ou plans approuvés conjointement en place	17, 19
Les politiques, plans ou objectifs d'allocation tiennent compte du titre et des droits autochtones sur des territoires spécifiques	19, 26
Indemnisation pour perte	10, 20, 28, 32
Partage des recettes ou financement de la gestion pour les activités ou utilisations nouvelles ou existantes	26, 32
Évaluations conjointes des activités pour tenir compte des impacts environnementaux, sociaux, culturels et économiques	23, 32
Utilisation durable et/ou rétablissement des espèces à long terme, selon les évaluations	25, 29, 32
Imposition culturelle	
Possibilité d'exercer ses droits et de pratiquer sa culture	8, 15
Intégration du savoir traditionnel dans les politiques et les plans	31
Utilisation des langues autochtones dans les négociations et les prises de décisions	13
Contribution à l'égalité des niveaux de vie, par exemple sur le plan du revenu, des avantages, de l'alimentation traditionnelle.	21, 24
Déroulement des activités conformément aux valeurs de la communauté	23, 25
Incorporation de la vision du monde des Autochtones dans les politiques et les plans	25



Aires marines protégées et de conservation autochtones

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

Annexe 2 : Principales étapes et échéances pour l'avancement des recommandations du rapport

Pour que les recommandations du rapport appuient une annonce publique du gouvernement du Canada et de l'Assemblée des Premières Nations au 5e Congrès international sur les aires marines protégées (IMPAC5) en février 2023, des mesures clés devront être prises entre octobre 2022 et la date de l'annonce. Ces mesures sont résumées ci-dessous et constituent un point de départ pour une planification plus détaillée du travail.

	2022				2023		2024	2025
	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.	Fév.	Déc.	Déc.
1. Mettre en place un groupe de travail conjoint MPO-APN sur les APCA		→						
2. Revoir et peaufiner les recommandations à court terme du rapport		→	→					
3. Déterminer et obtenir le budget nécessaire pour le renforcement des capacités et le financement des APCA		→	→					
4. Élaborer et mettre au point le libellé avec le groupe de travail de l'APN			→	→				
5. Élaborer le matériel de communication pour l'annonce conjointe				→	→			
6. Confirmer la logistique de l'annonce pour IMPAC5 (lieu, participants, etc.)					→			
7. Faire une annonce publique au congrès IMPAC5						★		
8. Poursuivre le travail avec le groupe de travail MPO-APN pour faire avancer la réalisation des recommandations du rapport						→	→	
9. Établir des AMPCA codésignées							→	→
10. Élaborer des structures collaboratives pour faire avancer la réalisation des recommandations à long terme du rapport							→	
11. Élaborer des approches à long terme en matière de politiques et de lois pour les APCA dirigées par des Autochtones							→	→