

Canada



# Rapport Annuel du CMAC

au Chef National et au  
Premier Ministre – 2020



Canada

## Table des matières

Prière, Lorraine Netro, aînée - Gwich'in d'Old Crow.....	4
Résumé exécutif.....	5
Introduction des coprésidents.....	8
Études de cas régionales Première Nation Weenusk - Leadership en matière de climat.....	10
Notre réponse collective à la crise climatique.....	11
Assurer le rôle de chef de file des Premières Nations en matière de climat.....	15
Assurer la participation pleine et entière des Premières Nations aux programmes fédéraux sur la croissance propre et la lutte contre les changements climatiques.....	16
Promouvoir une participation concrète des Premières Nations au système de tarification de la pollution par le carbone.....	17
Établir des indicateurs et des critères propres aux Premières Nations pour rendre compte de la mise en œuvre des programmes de financement fédéraux liés au climat et des résultats pour les Premières Nations.....	20
Études de cas régionales - Première Nation Weenusk - Leadership en matière de climat.....	21
Créer des espaces pour un dialogue intergénérationnel sur la lutte contre les changements climatiques.....	23
Études de cas régionales Yunesit'in et Xeni Gwet'in - DasiqoxNexwagwezan?an.....	24
Les prochaines étapes.....	25
Action pour 2021.....	25
Études de cas régionales Nation crie d'Onion Lake - Faire progresser nêhiyâw mîcôwîn kahkîymîkôsiyahk : Les aliments crus, un don du Créateur :.....	28
Annexe 1 : Déclaration des aînés du Comité consultatif sur l'action climatique et l'environnement de l'Assemblée des Premières Nations (CCACE).....	29
Annexe 2 : Pratiques exemplaires (à intégrer dans le rapport final).....	30

## Prière, Lorraine Netro, aînée - Gwich'in d'Old Crow

Hai' Cho K'agwaadhat/Merci, Dieu créateur, nous te rendons grâce pour ce jour.

Nous saluons nos gardiens du savoir, nos dirigeants, les jeunes, les hommes, les femmes et tous ceux qui font partie de notre cercle.

Nous saluons nos terres, nos animaux et nos eaux sacrés. Nous reconnaissons le territoire traditionnel des Premières Nations sur lequel nous nous trouvons.

Hai' Cho à nos Ancêtres pour avoir pris soin de ces terres depuis des temps immémoriaux afin que nous puissions vivre dans de bonnes conditions. Gardons à l'esprit qu'en poursuivant notre travail, nous transmettons nos enseignements pour servir notre peuple et toutes les générations futures. Aujourd'hui, nous demandons de pouvoir accomplir notre travail avec un esprit et un cœur sains.

Bien que nous nous heurtions à de nombreux défis sur nos terres et que nous ayons déclaré un état d'urgence lié aux changements climatiques dans tout le pays, la pandémie de COVID-19 a entraîné une urgence en matière de santé publique et pose le plus grand défi que nous ayons jamais eu à relever. Nos membres ressentent une grave détresse émotionnelle ainsi qu'un sentiment de peur et d'inquiétude pour leurs proches et leurs familles. Nous nous sentons vulnérables face à la perte d'emploi, à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire, ce qui nuit à notre bien-être mental et émotionnel. La seule façon de relever ce défi est de faire front ensemble et de se soutenir mutuellement.

Nous prions pour l'amour, le courage et l'engagement de tous nos dirigeants et décideurs afin qu'ils soient conscients de l'urgence de prendre des décisions audacieuses face à cette urgence climatique et sanitaire qui nous concerne tous, ainsi que toutes les générations à venir.

Mahsi' cho K'agwaadhat, jidii tthak diiyeenjii gwiinzii nahtsii  
Merci, Dieu créateur, d'avoir fait tout ce qui est bon pour nous.





## Résumé exécutif

*La pandémie mondiale a eu une incidence sur notre façon de vivre, de travailler et d'agir avec les autres. Elle a non seulement modifié le mode de fonctionnement du Comité mixte sur l'action climatique (CMAC ou « le Comité »), mais aussi sa façon d'envisager les changements climatiques et leur lien avec les inégalités systémiques. La COVID a mis en évidence les vulnérabilités structurelles de notre système de santé auxquelles se heurtent les Premières Nations et d'autres communautés racialisées, et a montré comment la collaboration entre les gouvernements - des Premières Nations et fédéral - peut permettre de réaliser des progrès tangibles. Les partenariats peuvent être un catalyseur de changement, en regroupant les connaissances, les ressources et les capacités vers des objectifs communs. Le CMAC voit d'importants parallèles entre cette pandémie et notre engagement à promouvoir une action climatique conjointe, fondée sur le partenariat et la reconnaissance significative de la gouvernance, des droits et du leadership des Premières Nations. Cette reconnaissance implique l'engagement à faire respecter et à protéger les droits ancestraux, les droits issus de traités et les droits protégés par la Constitution des Premières Nations.*

Depuis 2017, le CMAC sert de forum unique où les représentants des Premières Nations et les fonctionnaires fédéraux se réunissent pour discuter de l'inclusion des Premières Nations dans les politiques et les programmes relatifs aux changements climatiques. Le Comité fournit des conseils techniques sur des façons réelles et significatives de positionner les Premières Nations en tant que chefs de file de l'action climatique, ainsi que d'encourager la mobilisation inclusive, significative et dotée de ressources adéquates des Premières Nations, qui met l'accent sur la planification collaborative et la participation à la prise de décision. Cette année, le mandat du CMAC s'est élargi avec l'introduction par le gouvernement du Canada de son Plan climatique renforcé (PCR) : Un environnement sain et une économie saine, qui vient compléter le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques (CPCC). Il est important de noter que cette collaboration ne remplace pas la nécessité pour le Canada de tenir un dialogue avec les détenteurs de droits des Premières Nations et l'importance d'aller de l'avant en établissant une relation de nation à nation.

Le mandat du CMAC ne remplace ni n'allège les obligations de la Couronne relatifs à la consultation des détenteurs de droits des Premières Nations aux niveaux local, régional et national sur les questions liées aux changements climatiques.

Tout en continuant à se concentrer sur son mandat principal, qui consiste à prodiguer des conseils conjoints sur la mise en œuvre du CPCC, du PCR et des priorités des Premières Nations relatives au climat, le CMAC place au cœur de son travail le paradigme du rôle de chef de file que doivent jouer les Premières Nations en ce qui a trait au climat, l'importance de renforcer l'autodétermination de l'action climatique et la conviction que les Premières Nations ont une perspective unique qui doit faire partie intégrante de la façon dont nous répondons collectivement aux changements climatiques. Le présent rapport décrit notre parcours au cours de cette troisième année de collaboration et présente nos stratégies communes, ainsi que certains défis, visant à accélérer l'atteinte de résultats positifs en matière de climat.

### Il comprend quatre sections :

1. Présentation des coprésidents
2. Notre réponse collective à la crise climatique
3. Assurer le rôle de chef de file des Premières Nations en matière de climat
4. Les prochaines étapes



Le rapport s'ouvre sur un message des coprésidents du CMAC, qui présente le contexte de la création du Comité, comment ses membres ont été choisis et les valeurs communes qu'il s'efforce de défendre. Cette section

décrit également les répercussions de la pandémie de COVID-19 sur le travail du CMAC en 2020, et tire des leçons pour la réponse du CMAC aux changements climatiques.

La deuxième section, *Notre réponse collective à la crise climatique*, résume les principales activités qu'a menées le Comité en 2020 et examine les progrès réalisés par rapport aux cinq domaines prioritaires que le CMAC a déterminés en 2019. La dernière section, *Les prochaines étapes*, examine les objectifs à long terme du CMAC et trace une voie pour fixer de nouvelles priorités ou mettre à jour les priorités actuelles :

- Promouvoir la participation pleine et entière des Premières Nations aux programmes de croissance propre et de lutte contre les changements climatiques, en s'appuyant sur le Guide des pratiques exemplaires;
- Veiller à ce que les solutions du Canada pour lutter contre les changements climatiques s'appuient sur le rôle de chef de file des Premières Nations en matière de climat et favorisent la pleine inclusion de ces dernières dans les nouvelles mesures prises pour lutter contre les changements climatiques;

- Promouvoir la participation significative des Premières Nations au système de tarification de la pollution par le carbone;
- Surveiller les progrès réalisés en ce qui concerne le rôle de chef de file des Premières Nations et la participation pleine et entière des Premières Nations aux programmes de lutte contre les changements climatiques;
- Encourager la tenue d'un dialogue intergénérationnel et intersectionnel sur les changements climatiques.

Ces domaines de travail reflètent les possibilités actuelles et nouvelles d'action conjointe. Alors que le gouvernement du Canada met en œuvre son Plan climatique renforcé, *Un environnement sain et une économie saine*, et que l'Assemblée des Premières Nations fait la promotion de sa *Stratégie nationale sur le climat*, le CMAC continue de servir de cadre de collaboration unique et opportun, et de mécanisme pour prendre des mesures fondées sur le partenariat.





## Introduction des coprésidents

*Cette année, le Comité mixte sur l'action climatique (CMAC) Premières Nations-Canada publie pour la première fois son rapport annuel au Chef national et au premier ministre. En tant que coprésidents du CMAC, nous sommes très enthousiastes à l'idée de communiquer l'évolution du partenariat entre les Premières Nations et le Canada sur le climat à un public plus large, ainsi que de présenter et d'examiner les progrès réalisés dans les domaines prioritaires du Comité. Nous espérons que ce rapport fournira des renseignements utiles à ceux qui cherchent à promouvoir l'inclusion pleine et entière des Premières Nations dans les initiatives fédérales tout en étudiant des façons de faire respecter le droit à l'autodétermination dans le cadre de la détermination et de la conduite des priorités des Premières Nations en ce qui a trait au climat.*

Le 9 décembre 2016, à la suite de la publication du Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques, le premier ministre et le Chef national de l'Assemblée des Premières Nations se sont engagés conjointement à établir une table bilatérale supérieure fondée sur les distinctions et axée sur la reconnaissance des droits, la coopération et le partenariat, offrant un lien direct aux Premières Nations pour obtenir de l'information et fournir des conseils sur la politique fédérale en matière de climat, compte tenu des défis qui ont précédé la création du Cadre. La création du CMAC a bénéficié du rôle de chef de file des Premières Nations, qui ont souligné l'importance de maintenir des formes de mobilisation plus profondes pour lutter contre les changements climatiques.

Le CMAC est composé de représentants de l'Assemblée des Premières Nations, notamment des représentants de toutes les régions du Canada, ainsi que de représentants du gouvernement du Canada provenant de nombreux ministères fédéraux, comme Environnement et Changement climatique Canada, Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, Services aux Autochtones Canada, Ressources naturelles Canada et Infrastructure Canada, entre autres. Le Comité a pour mandat de fournir des conseils techniques sur des solutions réelles et significatives d'encourager un

dialogue soutenu sur les questions liées aux changements climatiques, en se fondant sur l'inclusion des systèmes de savoir autochtone et sur la norme du consentement libre, préalable et éclairé (CLPE). Ce mandat CMAC ne remplace ni n'allège les obligations propres à la Couronne d'établir un dialogue avec les détenteurs de droits des Premières Nations aux niveaux local, régional et national sur les questions liées aux changements climatiques. Le CMAC rend compte chaque année au premier ministre et au Chef national.

Pour promouvoir notre mandat, le CMAC s'est réuni tous les trimestres depuis sa création à l'automne 2017. Au cours des trois dernières années, le Comité a établi une relation durable et constructive en ce qui concerne les priorités communes en matière de climat. Cela a été facilité par un investissement important de temps pour l'élaboration d'un espace éthique - un concept qui, selon le CMAC, est un parcours qui nécessitera du temps, de l'engagement, l'établissement de relations et de la souplesse, grâce aux enseignements de l'aîné Dr. Reg Crowshoe. Cinq principes directeurs ont émergé pour guider le travail du Comité :

- une démarche reposant sur les droits, la confiance et la bonté, le respect mutuel et l'équité, la bonne foi et l'honnêteté, ainsi que l'élaboration



conjointe. Les membres ont appris à quel point il peut être difficile de promouvoir ces principes, notamment en ce qui concerne la représentation appropriée des systèmes de savoir autochtone dans notre travail.

La poursuite de la construction de notre partenariat nécessitera des efforts soutenus et continus. Les membres comprennent que des changements transformateurs se produisent lorsque nous nous réunissons dans la sécurité d'espaces éthiques pour discuter et élaborer conjointement des solutions. Les membres reconnaissent aussi explicitement les paramètres et les limites qui guident le mandat du CMAC. Bien que le CMAC soit la pierre angulaire de la collaboration entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada, la vision des Premières Nations en matière de leadership climatique va bien au-delà de la portée de ce Comité et englobe toutes les mesures relatives au climat entreprises par et pour les Premières Nations, dans le sens le plus véridique de l'autodétermination. Naviguer dans ce spectre continue d'être à la fois une grande occasion et un défi pour le travail du CMAC.

Depuis sa création, le CMAC a déterminé les pratiques exemplaires et élaboré plusieurs guides pour aider les fonctionnaires fédéraux à faire participer les Premières Nations de manière significative à la politique sur le climat et à s'assurer que les programmes de financement fédéraux appuient la participation des Premières Nations et tiennent compte de leurs circonstances uniques et diverses. Le CMAC a également joué un rôle déterminant dans l'élaboration, en collaboration avec les responsables fédéraux de Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada, d'une vision du rôle de chef de file des Premières Nations en matière de climat - une vision qui répond mieux aux réalités uniques des Premières Nations. Ensemble, ces efforts contribuent à la transition vers une prise de décision et des ressources accrues entre les mains des Premières Nations, où les Premières Nations sont habilitées à contribuer aux changements transformateurs nécessaires pour lutter contre les changements climatiques. Toutefois, le Comité sait qu'il reste encore beaucoup à faire, notamment pour inclure les Premières Nations dans le cadre de gouvernance national pour le climat,

pour examiner des modèles de financement novateurs et autodéterminés afin que les Premières Nations puissent prendre leurs propres mesures, et pour permettre aux Premières Nations d'être des partenaires à part entière et efficaces au sein du système fédéral de tarification de la pollution par le carbone. À cet égard, une collaboration directe et significative avec les détenteurs de droits et de titres des Premières Nations est essentielle.

Sur la base de ces progrès, nous avons utilisé le rapport pour décrire les travaux du CMAC au cours de l'année 2020, allant de l'élargissement des connaissances sur les pratiques exemplaires pour inclure la participation concrète des Premières Nations, à la promotion d'une vision d'un rôle de chef de file joué par les Premières Nations en matière de climat, en passant par le renouvellement des programmes d'adaptation ciblés et la réalisation par le Comité de la première analyse par programme sur la participation des Premières Nations au CPCC.

Malgré tous les progrès accumulés au cours des trois dernières années au CMAC, il reste encore beaucoup de travail à faire pour atteindre et dépasser l'objectif de 2030 du Canada et réaliser nos priorités communes. En 2019, la Chambre des communes et les Chefs en Assemblée ont déclaré l'urgence de s'attaquer à la crise climatique. Par l'intermédiaire du CMAC, l'Assemblée des Premières Nations et le gouvernement du Canada démontrent leur engagement continu à contribuer à l'élaboration de solutions pour le climat axées sur le partenariat, où les Premières Nations sont reconnues et habilitées comme le chef de file de l'action climatique qu'elles sont.

Les membres du CMAC se réjouissent à l'idée de continuer à travailler ensemble pour pouvoir encore améliorer notre réponse collective à la crise climatique, cette année et pour de nombreuses années à venir.

*Tonio Sadik – directeur principal, Assemblée des Premières Nations; & Matt Jones – Sous-ministreadjoint, Environnement et Changement climatique Canada.*

## Études de cas régionales

### Première Nation Weenusk - Leadership en matière de climat



1 : Image tirée du court-métrage "Along the Winisk River". © Daron Donahue pour Human Rights Watch.

La Première Nation Weenusk a récemment fait l'objet d'un [reportage](#) et d'une [vidéo de](#) Human Rights Watch sur les effets du changement climatique sur le droit à l'alimentation des Premières Nations. Le rapport révèle que la Première Nation Weenusk, ainsi que d'autres communautés nordiques, subit les importantes répercussions du changement climatique qui rendent plus difficile et plus dangereux le maintien des pratiques traditionnelles de récolte essentielles à la sécurité alimentaire et au bien-être de la communauté. Le financement fourni par le projet pilote des gardiens autochtones a permis à la Première Nation Weenusk de surveiller, d'analyser et de déterminer comment les impacts climatiques sur ses terres traditionnelles, comme la fonte du pergélisol et la modification de la couverture de neige et de glace, se répercutent sur les plantes et les animaux dont la communauté dépend pour se nourrir et maintenir sa culture. Ce type de capacité de surveillance communautaire est essentiel à la capacité des Premières Nations de s'adapter aux impacts climatiques et à gérer de manière proactive les risques climatiques.



## Notre réponse collective à la crise climatique

*Alors que les catastrophes climatiques, les sécheresses, les inondations et le dégel du pergélisol continuent de toucher toutes les régions du Canada de manière distincte, nombreux étaient ceux qui prévoyaient que 2020 serait une année ambitieuse pour la défense du climat. Une année où le gouvernement du Canada s'engagerait à « dépasser l'objectif de réduction des émissions du Canada pour 2030 et à commencer à travailler pour que le Canada puisse atteindre la carboneutralité d'ici 2050. » La communauté internationale renforcerait ses « contributions déterminées au niveau national » (CDN - également connues sous le nom d'objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre) lors de la vingt-sixième Conférence des Parties organisée à Glasgow, au Royaume-Uni. Tous ces plans ont été perturbés lorsque l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a déclaré, le 11 mars 2020, que la COVID-19 était une pandémie de santé mondiale.*

Depuis, la santé de millions de personnes à travers le monde a été menacée par la COVID-19; un virus qui a eu des répercussions sur notre façon de vivre, de travailler et d'interagir les uns avec les autres. Le Canada a mobilisé des ressources à des échelles jamais vues auparavant pour protéger la santé et le bien-être de tous les Canadiens et des personnes vivant au Canada. En même temps, le virus a mis en évidence de nombreuses vulnérabilités structurelles au sein de notre système de santé, ainsi que les incidences disproportionnées sur les peuples autochtones et les autres communautés racialisées. Cela a ainsi renforcé l'affirmation du CMAC selon laquelle une réponse holistique et multidimensionnelle qui reconnaît la nature interconnectée de tous les systèmes vivants est nécessaire pour faire face à la crise sanitaire et climatique. Pour les Premières Nations, les efforts doivent intégrer et aborder les inégalités et les lacunes systémiques qui ont découlé des retombées historiques et continues de la colonisation, de la dépossession des terres et des politiques assimilationnistes. Les effets disproportionnés de ce type de situation sur les Premières Nations se sont avérés beaucoup plus visibles au cours de la dernière année. Ces leçons sont directement applicables aux efforts que déploie le CMAC pour lutter contre les changements climatiques.

Le Comité reconnaît que l'apport des solutions dirigées par les Premières Nations

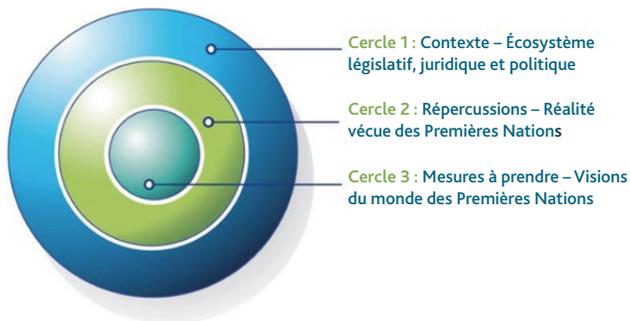
est primordial pour redresser ces incidences croisées et multidimensionnelles, tout en faisant progresser à la fois la décolonisation et la décarbonisation.

En 2019, les Chefs en Assemblée ont déclaré une urgence climatique des Premières Nations, appelant à la prise de mesures urgentes et transformatrices qui réduisent les émissions au Canada de 60 % par rapport aux niveaux de 2010 d'ici 2030, conformément aux orientations du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, et permettent d'atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Ces perspectives ont été mises en évidence lors du tout premier Rassemblement national des Premières Nations sur le climat, organisé par l'APN à Whitehorse, au Yukon, en mars 2020. Réunissant des experts, des dirigeants, des jeunes, des femmes, des gardiens du savoir et d'autres professionnels des Premières Nations, ce rassemblement a offert une occasion unique d'examiner les solutions proposées par les Premières Nations en ce qui concerne les incidences, les risques et les débouchés liés au climat à différents niveaux et de mieux comprendre comment la crise climatique accélère et exacerbe actuellement les défis existants (par exemple, l'augmentation des inondations, la perte de biodiversité, les feux de forêt, et autres).



En se penchant sur l'importance de trouver des solutions multidimensionnelles, interconnectées et interreliées, les participants au Rassemblement ont souligné comment, pour les Premières Nations, un environnement sain est lié à tous les aspects de la vie – la santé, le bien-être, le bonheur, la culture, les langues, l'eau, l'éducation, la sécurité alimentaire, l'économie et l'infrastructure - parmi beaucoup d'autres choses. Cette conceptualisation a également influencé la conception du Rassemblement, en présentant une « Optique sur les changements climatiques des Premières Nations » (Figure 1), qui montre la façon dont les trois cercles concentriques se chevauchent - contexte, répercussions et mesures à prendre – chevauchement qui, lorsqu'il est mis en évidence, peut commencer à recadrer la conversation sur le climat vers un changement transformateur et systémique, et orienter davantage ce changement, fondé sur une reconnexion à la terre, le respect des droits des Premières Nations, y compris le droit à l'autodétermination, et l'équité avec les systèmes de savoir autochtone. Les solutions pour le climat, comme la COVID-19, ne peuvent être séparées du projet plus large des Premières Nations visant l'autodétermination et la décolonisation.

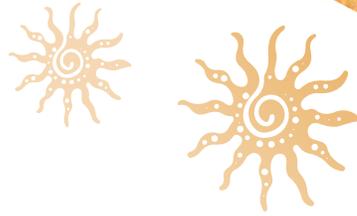
Figure 1



En 2020, le gouvernement du Canada a poursuivi ses efforts pour atteindre et dépasser son objectif de réduction des GES pour 2030, en vertu de l'Accord de Paris, et pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Le Canada a déposé la *Loi canadienne sur la responsabilité en matière de carboneutralité*, qui propose de contraindre juridiquement le gouvernement à un processus visant à atteindre la carboneutralité d'ici 2050, de fixer des objectifs quinquennaux continus de réduction des émissions à partir de 2030 et d'exiger des plans pour atteindre chacun d'entre eux, et d'établir le Groupe consultatif sur l'atteinte de la carboneutralité pour fournir des conseils indépendants au gouvernement quant à la meilleure voie à suivre pour atteindre ses objectifs. La Loi prévoit également l'obligation pour le ministre de consulter les gouvernements des provinces, les peuples autochtones du Canada, le Groupe consultatif et toute personne intéressée que le ministre juge appropriée, et de présenter des observations sur ces plans climatiques. Au moment de la rédaction du présent rapport, le projet de loi était à l'étude au Parlement.

Le gouvernement du Canada a également publié *Un environnement sain et une économie saine*, un plan climatique renforcé qui s'appuie sur le CPCC et répond à la nécessité d'intensifier les efforts en matière de climat afin d'atteindre et de dépasser l'objectif de réduction des GES du Canada en 2030, conformément à l'Accord de Paris. Avec le CPCC, le gouvernement du Canada prévoit que ce plan permettra d'atteindre des réductions de l'ordre de 36 % par rapport aux niveaux de 2005. Les membres des Premières Nations ont fait remarquer que l'objectif de réduction des GES mis à jour reste en deçà des objectifs demandés par les Chefs en Assemblée pour maintenir le réchauffement de la planète à moins de 1,5 degré Celsius. Les Premières Nations ont beaucoup à apporter à la compréhension de la carboneutralité et de ses avantages, ayant vécu des vies « sans émissions » pendant la majeure partie de leur existence.

Le plan réitère l'engagement du Canada à l'égard de la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (Déclaration des Nations Unies)*, conformément à la mise en œuvre proposée par le Canada dans la loi par l'intermédiaire du projet de loi C-15, Loi concernant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Il engage également le gouvernement du Canada à s'associer aux Premières Nations pour faire du rôle de chef de file des Autochtones en matière de climat la pierre angulaire du plan climatique



renforcé du Canada, en reconnaissant que cela signifie « investir dans le libre arbitre des peuples et des communautés autochtones, appuyer les solutions dirigées et mises en œuvre par les Autochtones, les doter de ressources équitables et leur assurer un accès approprié à un financement pour mettre en œuvre des mesures de lutte contre les changements climatiques qu'ils ont eux-mêmes déterminées. » Ce faisant, le plan reconnaît que « l'appui à la prise de mesures de lutte contre les changements climatiques déterminées par les Autochtones eux-mêmes revêt une importance essentielle pour promouvoir la réconciliation du

Canada avec les peuples autochtones » (p. 68-69). Le CMAC a un rôle important à jouer dans l'avenir pour promouvoir ce partenariat avec les Premières Nations, en reconnaissant qu'il existe des obstacles institutionnels et structurels permanents qui doivent être éliminés pour que le gouvernement fédéral puisse appuyer pleinement l'autodétermination des Premières Nations. Le CMAC estime que les efforts déployés conjointement pour lutter contre les changements climatiques doivent encourager simultanément les engagements à l'égard de la décarbonisation et de la décolonisation.

*The United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples was passed by the United Nations General Assembly on September 13, 2007 and was endorsed by Canada on November 12, 2010. The Declaration outlines a set of minimum standards of achievement for all governments to work with Indigenous peoples, in the purpose of shared respect and partnership, in order to achieve these standards. The UN Declaration is a critical step forward in the recognition, promotion, and protection of the rights and freedoms of Indigenous peoples.*

#### **Article 3:**

Indigenous peoples have the right to self-determination. By virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social, and cultural development.

#### **Article 18:**

Indigenous peoples have the right to participate in decision-making in matters which would affect their rights, through representatives chosen by themselves in accordance with their own procedures, as well as to maintain and develop their own indigenous decision-making institutions.

#### **Article 19:**

States shall consult and cooperate in good faith with the indigenous peoples concerned through their own representative institutions in order to obtain their free, prior and informed consent before adopting and implementing legislative or administrative measures that may affect them.

#### **Article 25:**

Indigenous peoples have the right to maintain and strengthen their distinctive spiritual relationship with their traditionally owned or otherwise occupied and used lands, territories, waters and coastal seas and other resources and to uphold their responsibilities to future generations in this regard.





Les efforts pour promouvoir ces engagements se sont poursuivis au sein du CMAC, bien que la crise de santé publique attribuable à la COVID-19 ait eu des répercussions sur le plan de travail, tant sur le fond que sur la procédure. Au départ, l'année 2020 devait permettre de mettre l'accent sur les priorités climatiques des Premières Nations, de continuer à améliorer l'accessibilité des programmes fédéraux relatifs au climat, de créer des indicateurs propres aux Premières Nations pour permettre de suivre les progrès réalisés dans le cadre des priorités communes, et d'encourager une forte participation des aînés, des jeunes, des femmes ainsi que des gouvernements provinciaux et territoriaux aux délibérations du Comité. Malheureusement, plusieurs de ces priorités ont dû être repensées en raison des perturbations liées à la COVID et de l'obligation de devoir apprendre à travailler ensemble dans un environnement virtuel.

Les mesures de santé publique ont créé des défis logistiques pour le CMAC, qui a dû assurer une transition complète vers un mode de travail entièrement virtuel. À l'aide de vidéoconférences, le CMAC a pu tenir rapidement des réunions trimestrielles sur une période plus courte. Ces réunions ont été complétées par l'établissement de deux groupes de travail - similaires aux efforts précédents du CMAC qui se réunissaient

sur une base plus régulière pour débattre de questions techniques. Ces deux groupes se sont concentrés sur les priorités en évolution au sein de la famille fédérale : l'un appuyant la mise en œuvre et le renouvellement des programmes de lutte contre les changements climatiques, l'autre se concentrant sur les engagements en matière de politiques et de mandats.

Un engagement précoce visant à établir un espace éthique basé sur des relations solides entre les membres du CMAC, et une compréhension évolutive de l'interaction respectueuse des systèmes de savoir autochtones et non autochtones, ont permis de poursuivre les progrès pendant cette période difficile, bien qu'à un rythme plus lent. Toutefois, il reste encore beaucoup de travail à faire et il faudra déployer des efforts continus pour apprendre comment progresser au mieux dans un cadre virtuel, situation ce qui devrait se poursuivre dans un avenir prévisible. Alors que les urgences liées au climat continuent de s'intensifier, il sera essentiel de réfléchir à la manière de créer un espace de collaboration plus résilient, où l'éloignement, les urgences naturelles, les fuseaux horaires et les priorités concurrentes n'entravent pas les partenariats et l'inclusion.





## Assurer le rôle de chef de file des Premières Nations en matière de climat

*L'année dernière, le CMAC a fait avancer les discussions sur ce que le leadership en matière de climat signifiait pour les Premières Nations, et sur la façon dont cette vision pouvait se refléter dans l'élaboration des politiques et des programmes du Canada. Ce faisant, il a été reconnu que ce cadrage nécessite un passage à des accords de financement souples, basés sur les nations, qui transfèrent directement les ressources, les capacités et les pouvoirs aux Premières Nations. Pour ce faire, le CMAC a commencé à étudier différentes possibilités, notamment la modification de politiques et de programmes existants et un réaménagement institutionnel, afin de donner aux Premières Nations une plus grande latitude d'autodétermination en matière d'action climatique. Ce faisant, le CMAC se positionne comme la principale instance pour répondre à la nouvelle stratégie prévue par le plan Un environnement sain et une économie saine. Les discussions menées jusqu'à présent ont souligné l'importance pour le gouvernement du Canada d'accroître sa capacité à comprendre le mérite de l'Optique sur les changements climatiques des Premières Nations, qui appelle à des solutions multidimensionnelles, interconnectées et interdépendantes. Cette optique met en lumière le fait que le rôle de chef de file en matière de climat ne peut être séparé des engagements à l'égard de la décolonisation. Pour relever ces défis, il faudra poursuivre les discussions et innover afin d'honorer la position des Premières Nations en tant que partenaire égal dans la lutte contre les changements climatiques.*

**Dans le rapport de l'année dernière, le CMAC a cerné cinq domaines dans lesquels il souhaite concentrer ses efforts. En particulier, le CMAC s'est fixé les objectifs suivants :**

1. Assurer la participation pleine et entière des Premières Nations aux programmes fédéraux sur la croissance propre et la lutte contre les changements climatiques.
2. Renforcer le rôle de chef de file des Premières Nations dans le cadre des nouvelles occasions de prendre des mesures pour le climat.
3. Promouvoir une participation concrète des Premières Nations au système de tarification de la pollution par le carbone.
4. Établir des indicateurs et des critères propres aux Premières Nations pour rendre compte de la mise en œuvre des programmes de financement fédéraux liés au climat et des résultats pour les Premières Nations.
5. Créer des espaces pour un dialogue intergénérationnel sur la lutte contre les changements climatiques.

Le CMAC a travaillé sur chacun de ces domaines au cours de l'année 2020, bien que la réalisation complète de ces objectifs communs ait connu un succès variable. Le CMAC reconnaît qu'il faut faire davantage pour traduire ces domaines prioritaires en changements concrets sur le terrain pour les Premières Nations. Il reconnaît également que la pierre angulaire de son travail - la vision assurant le rôle de chef de file des Premières Nations en matière de climat - est un concept en évolution qui a des répercussions au-delà du programme pour le climat. Le Comité convient que les prochaines étapes nécessiteront un travail à la fois au sein du gouvernement fédéral et entre le gouvernement et les organisations, les détenteurs de droits et de titre ancestral et les gouvernements des Premières Nations. Le dialogue direct entre le gouvernement fédéral et les détenteurs de droits et de titre ancestral des Premières Nations est essentiel pour maintenir la relation de « nation à nation » et de « gouvernement à gouvernement ».



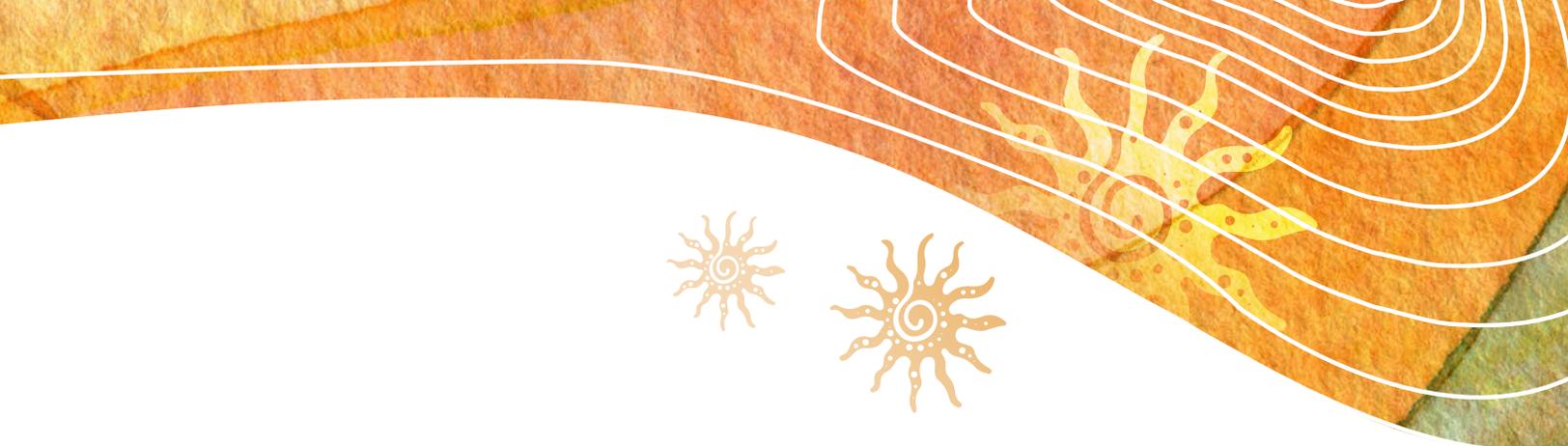
## Assurer la participation pleine et entière des Premières Nations aux programmes fédéraux sur la croissance propre et la lutte contre les changements climatiques

*Au cours des trois dernières années de collaboration, les représentants des Premières Nations et les fonctionnaires fédéraux ont repéré les défis et les obstacles qui limitent la promotion de la participation pleine et entière des Premières Nations aux mesures fédérales sur le climat et qui entravent la participation au financement et à l'élaboration des politiques liées au climat. Ensemble, ces obstacles font qu'il est plus difficile pour les Premières Nations de bénéficier des possibilités de financement fédéral et de faire face de manière adéquate aux répercussions cumulées des changements climatiques. Les principaux obstacles limitant l'accès immédiat et la participation aux programmes fédéraux liés aux changements climatiques et à la croissance propre ont été examinés dans le Rapport annuel 2018 du CMAC au Chef national et au premier ministre, et résumés dans un guide des pratiques exemplaires joint au Rapport. S'appuyant sur ces pratiques exemplaires, le CMAC les a élargies pour couvrir les pratiques pour la mobilisation en 2020 (voir Annexe 2).*

Dans le prolongement de ces progrès, l'année dernière a offert une nouvelle occasion au CMAC : la perspective de la fin progressive de certains programmes de financement fédéraux (c'est-à-dire leur suppression progressive) ou de leur renouvellement (c'est-à-dire la demande de fonds supplémentaires ou de changements dans la conception des programmes), et l'introduction de nouveaux programmes sur le climat. Pour appuyer ces changements, le CMAC a mis sur pied un nouveau groupe de travail virtuel afin de discuter de stratégies visant à éliminer les obstacles administratifs précédemment cernés, à modifier les paramètres des programmes en fonction des pratiques exemplaires et à s'assurer que les programmes reflètent les considérations fondées sur les distinctions. Le CMAC a également recommandé la création d'espaces consacrés à la gouvernance, au sein desquels les Premières Nations contribuent à la prise de décision conjointe sur la conception et la mise en œuvre des programmes de lutte contre les changements climatiques.

Une attention particulière a été accordée à la définition du rôle de chef de file des Premières Nations en matière de climat, rôle qui vise à promouvoir l'autodétermination des Premières Nations au sein des processus décisionnels liés au climat. Pour ce faire, le CMAC a examiné différentes façons de revoir les modèles d'investissement dans la lutte contre les changements climatiques, dont des modèles de financement autodéterminés, le renforcement des capacités des promoteurs de projets des Premières Nations particulièrement désavantagées, et la mise au point d'accords de financement flexibles. Il a été clairement reconnu que la poursuite de l'autodétermination exigeait des modes de pensée nouveaux et novateurs qui remettaient en question la tendance à dépendre d'appels de propositions pour fournir une assistance aux Premières Nations. Les nouveaux modèles devraient éviter de compter sur – et de multiplier – des programmes climatiques fondés sur des appels de propositions qui ne disposent pas de niveaux de financement suffisants pour répondre aux demandes des Premières Nations ou qui ne répondent pas aux besoins et aux priorités des Premières Nations. Le groupe de travail a reconnu que, au minimum, les programmes renouvelés ou nouveaux lancés en 2021 ne doivent pas nuire aux Premières Nations ni à leurs aspirations à l'autodétermination.





## Renforcer le rôle de chef de file des Premières Nations dans le cadre des nouvelles occasions de prendre des mesures pour le climat

*Le CMAC travaille depuis plusieurs années à définir le concept de chef de file des Premières Nations en matière de climat : un concept qui promeut une nouvelle façon de réfléchir aux solutions pour le climat, un changement de paradigme vers le positionnement des priorités climatiques et du rôle de chef de file des Premières Nations au cœur de l'action climatique. Cela comprend des accords de financement flexibles, basés sur les nations, qui transfèrent directement les ressources, les capacités et l'autorité aux Premières Nations. Lorsque le CMAC est passé à un cadre virtuel, un groupe de travail a été créé pour continuer à faire progresser les travaux sur ce concept, notamment par l'élaboration de huit principes directeurs appuyant la mise en œuvre du rôle de chef de file des Premières Nations dans le cadre des politiques et des programmes de lutte contre les changements climatiques (disponibles à l'Annexe 1).*

Comme le soulignent les principes, les solutions pour régler le problème de la participation et la mobilisation des Premières Nations dans le cadre des politiques sur le climat doivent être guidées par des relations humaines à plus long terme, directement avec les Premières Nations à l'échelle régionale et locale, doivent s'appuyer sur une participation précoce et concrète, et doivent reposer sur le concept d'espace éthique. En renforçant les occasions de prise de décision et de participation tout au long de la durée de vie des initiatives relatives au climat, en accordant un espace égal aux systèmes de savoir des Premières Nations et en reflétant clairement les régimes juridiques des Premières Nations dans les structures de participation et de gouvernance, bon nombre des obstacles connus peuvent être repérés dès le départ et réglés pendant la mise en œuvre des politiques et des programmes sur le climat, au profit du rôle de chef de file des Premières Nations. Les membres du CMAC reconnaissent en outre l'importance de s'attaquer à d'autres obstacles socio-économiques, dont beaucoup proviennent de l'héritage permanent de la colonisation, qui entravent les capacités des Premières Nations à s'adapter à l'évolution du climat et à entreprendre des solutions autodéterminées. Ces facteurs comprennent la pauvreté, l'accès à l'eau potable, les résultats en matière de santé, la sécurité alimentaire et énergétique, l'éloignement et l'isolement ou les conditions de logement, entre autres. Les travaux du comité sur les changements climatiques sont indissociables de la vie et des expériences quotidiennes des Premières Nations.

Dans le discours du Trône de 2020, le gouvernement s'est engagé à « présenter immédiatement un plan visant à dépasser l'objectif climatique du Canada pour 2030 [et] à légiférer sur l'objectif du Canada consistant à atteindre la carboneutralité d'ici 2050. » Malgré l'incertitude des délais, le CMAC a continué à promouvoir certaines catégories préliminaires de mesures climatiques pour les Premières Nations : i) renforcer le rôle des Premières Nations dans la gouvernance climatique nationale, conformément à la Déclaration des Nations Unies; ii) permettre et habiliter l'autodétermination en ce qui a trait aux mesures pour le climat; iii) améliorer l'appui fédéral aux Premières Nations; iv) la tarification du carbone. Bien que plusieurs séances de groupes de travail et une réunion formelle du CMAC aient été consacrées à ces défis, les fonctionnaires fédéraux n'ont pas été en mesure de confirmer comment ces efforts se concrétiseraient dans le nouveau plan climatique.

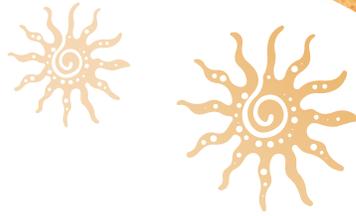




Le Canada a publié sa proposition du Plan climatique renforcé (PCR) le 11 décembre 2020. Bien que le plan climatique renforcé du Canada confirme l'intention du gouvernement de faire du rôle de chef de file autochtone en matière de climat la pierre angulaire de l'action climatique, les membres des Premières Nations ont exprimé leurs préoccupations quant à la procédure et au fond. En particulier, les membres des Premières Nations ont signalé leur grande frustration à l'égard de l'obtention de renseignements clairs sur les possibilités d'inclure les droits et les intérêts des Premières Nations, notamment l'incapacité de comprendre comment les Premières Nations, tant à l'échelle locale que régionale, participeraient à la création du nouveau plan climatique, conformément au Guide sur les pratiques exemplaires. Les membres des Premières Nations ont également fait remarquer que le plan ne tire pas parti des leçons tirées du Guide sur les pratiques exemplaires, ni de la pleine participation des représentants des Premières Nations au sein du CMAC.

La publication du PCR a permis d'établir certains domaines comme des enjeux proposés pour la participation des Premières Nations, et le CMAC se réjouit à l'idée d'y contribuer en 2021, si le temps le permet. En particulier, le CMAC envisage d'avoir un rôle important à jouer dans les propositions du plan visant à établir un partenariat avec les Premières Nations afin de définir un programme d'action climatique et un cadre de collaboration, à travailler avec les Premières Nations pour élaborer conjointement des principes en matière de prise de décision qui garantiront que toutes les actions climatiques futures du Canada contribuent à promouvoir l'autodétermination des Autochtones en matière de climat, à intégrer les systèmes de savoir autochtone et à appuyer la mise en œuvre de stratégies climatiques dirigées par les Premières Nations, une fois qu'elles auront été élaborées. Le CMAC souligne que ce rôle est complémentaire au dialogue direct que le gouvernement du Canada se doit de mener avec les détenteurs de droits et du titre ancestral des Premières Nations.





## Promouvoir une participation concrète des Premières Nations au système de tarification de la pollution par le carbone

*La tarification du carbone reste un sujet difficile pour le Comité. Les préoccupations des Premières Nations, énoncées dans les résolutions de l'APN et des Chefs de l'Ontario, ainsi que dans les présentations soumises au Comité sénatorial des finances concernant l'examen de la Loi sur la tarification de la pollution par les gaz à effet de serre, demeurent constantes : i) l'absence de participation concrète des Premières Nations dans la conception des systèmes de tarification du carbone au Canada; ii) l'incapacité des Premières Nations, en tant que gouvernements, d'exercer leur consentement libre, préalable et éclairé à participer au système applicable et à en tirer des avantages; iii) l'absence de prise en compte du fardeau disproportionné que représente la tarification du carbone pour les Premières Nations, en particulier pour celles qui vivent dans des régions éloignées ou dans le Nord. Étant donné que ces préoccupations n'entraient pas dans le champ d'application du Rapport intérimaire fédéral-provincial-territorial (FPT) de 2020 sur la tarification du carbone, le CMAC a entamé un processus visant à créer un rapport propre aux Premières Nations pour le rapport intérimaire de 2020 en s'appuyant sur les problèmes bien étayés que les Premières Nations ont déjà soulevés au cours des quatre dernières années. Dans la mesure du possible, la tarification du carbone reste une priorité essentielle pour le CMAC, tout comme les solutions pour répondre aux priorités et aux préoccupations des Premières Nations.*

Dans le dernier rapport, le CMAC s'est engagé, en reconnaissant la diversité des circonstances régionales, à entamer des discussions sur l'uniformité de la tarification de la pollution par le carbone pour les Premières Nations au sein de toutes les sphères de compétences, y compris celles qui ont des systèmes de tarification du carbone préexistants, comme le Québec et la Colombie-Britannique. Malheureusement, compte tenu des autres priorités du CMAC, des difficultés à travailler dans un environnement entièrement virtuel et de la nature délicate de la discussion sur le carbone, cet enjeu n'a pas été examiné en profondeur. Les Premières Nations restent résolument déterminées à ce que les avantages de la tarification du carbone soient distribués équitablement à travers le pays - un engagement qui ne s'est pas encore concrétisé.

Le Plan climatique renforcé du Canada comprend des propositions visant à augmenter le prix du carbone de 15 dollars par an, à partir de 2023, pour atteindre 170 dollars par tonne en 2030, ainsi qu'à introduire des mesures dans le but de renforcer les exigences minimales de référence fédérales en matière de rigueur pour les systèmes provinciaux et territoriaux de tarification du carbone. Dans les cas où le filet de sécurité fédéral est appliqué, la tarification de la pollution par le carbone continuera d'être neutre sur le plan des revenus, les recettes

étant renvoyées directement à la sphère de compétence d'origine. Le plan comprend également un engagement à tripler le montant du produit net de la redevance sur les combustibles disponible pour les gouvernements autochtones dans les sphères de compétence où le filet de sécurité fédéral est appliqué, à partir de 2020-2021. Ces recettes seront reversées au moyen de solutions élaborées conjointement et représenteront environ 1 % des recettes totales provenant des redevances sur le carburant dans ces sphères de compétence, réparties entre les Premières Nations et les Métis, le cas échéant.

Les Premières Nations ont indiqué que, selon elles, le dialogue tenu jusqu'à présent ne résout pas les problèmes auxquels elles se heurtent en ce qui concerne la tarification de la pollution par le carbone et continuent d'exprimer une grande frustration à l'égard de cet élément du plan élaboré par le Canada pour lutter contre les changements climatiques. Les membres des Premières Nations ont souligné que, bien que l'augmentation du produit net de la redevance sur les combustibles soit sans doute très importante pour l'action climatique des Premières Nations, elle n'a pas été décidée en partenariat avec les Premières Nations et ne reflète pas les préoccupations actuelles des Premières Nations en ce qui concerne la façon d'établir la tarification du carbone. Les partenaires des Premières Nations réitèrent leurs préoccupations bien étayées à ce sujet et attendent avec impatience des occasions de les aborder.



## Établir des indicateurs et des critères propres aux Premières Nations pour rendre compte de la mise en œuvre des programmes de financement fédéraux liés au climat et des résultats pour les Premières Nations

*Le suivi de la mise en œuvre du plan climatique du Canada et des résultats pour les Premières Nations revêt une importance critique pour orienter les travaux du CMAC, reproduire et promouvoir les modèles réussis et évaluer comment l'appui du gouvernement fédéral s'aligne sur les priorités climatiques des Premières Nations. Pour guider ces réflexions, le CMAC a cherché à recueillir des renseignements sur les obstacles connus, tels que les programmes de financement sursouscrits, la part des demandeurs des Premières Nations dont la candidature n'a pas été retenue, les écarts entre les sphères de compétence en ce qui concerne le financement octroyé aux Premières Nations, et la mise en œuvre de pratiques exemplaires pour atténuer ces défis.*

L'analyse préliminaire des données disponibles au niveau des projets suggère que le CPCC a fourni plus de 200 M\$ pour soutenir environ 240 bénéficiaires des Premières Nations entre 2016-2017 et 2018-2019. En tout, ce financement a appuyé plus de 200 projets d'adaptation distincts, 70 projets d'atténuation et 10 initiatives de mobilisation pour la lutte contre les changements climatiques. Ces projets représentaient environ un quart du financement fédéral total pour le climat octroyé à des projets d'adaptation (sur environ 430 millions de dollars) et environ un pour cent du financement fédéral total pour l'atténuation (sur environ 5,6 milliards de dollars). En raison d'un manque de données, ces chiffres ne tiennent pas compte des projets financés en 2019-2020 et 2020-2021 et n'incluent pas certains des plus grands projets d'énergie propre qui ont été financés depuis l'entrée en vigueur du CPCC. Si l'on tient compte de ces projets, le financement fédéral global au titre du

CPCC pour l'action climatique des Premières Nations est estimé à plus du double du chiffre indiqué ci-dessus, bien que cela ne change en rien la proportion du financement pour les Premières Nations par rapport au financement de l'action climatique total indiqué ci-dessus.

L'analyse des données disponibles au niveau des projets a permis de repérer des tendances importantes. Toutefois, cet exercice a également confirmé d'importantes limites qui restreignent actuellement l'exactitude et l'exhaustivité des exercices de surveillance et de production de rapports. Le Comité convient qu'il faut accorder une attention accrue à la création d'indicateurs et de critères qui reflètent les réalités uniques des Premières Nations, respectent les normes de transparence et de partenariat, et tirent parti des contributions des systèmes de savoir tant autochtone que non autochtone.



## Études de cas régionales

### Matakan - Leadership des Premières Nations au Québec :



: Image du court métrage « Le long de la rivière Winisk ».  
© Daron Donahue pour Human Rights Watch.

L'intérêt et la participation des Premières Nations aux énergies renouvelables au Québec ont augmenté de façon significative au cours des dernières années. Par le biais du Programme de formation itinérante, l'Institut de développement durable des Premières Nations du Québec et du Labrador (IDDPNQL) a soutenu les Premières Nations dans le développement de projets concrets d'infrastructure d'énergie renouvelable qui s'alignent sur les valeurs traditionnelles et offrent une sécurité économique et énergétique accrue, une plus grande souveraineté et des possibilités d'éducation. Le projet *Matakan* est l'une des nombreuses réussites du programme. *Matakan* est un site traditionnel, situé sur une île près de la communauté de Manawan, et n'est accessible que de mai à octobre par bateau. Durant cette période, les jeunes et les touristes peuvent s'immerger dans la culture des Premières Nations grâce à des activités axées sur la terre qui facilitent la transmission du patrimoine, des connaissances traditionnelles et des valeurs atikamekw. Le site, qui dépendait auparavant d'une génératrice alimentée au diesel, est maintenant équipé de quatre panneaux solaires pour alimenter les installations électriques de la grande majorité du site. Cette décision de la communauté de Manawan de devenir leader dans sa transition vers les énergies renouvelables permet au site *Matakan* de devenir une destination de choix pour l'écotourisme, ainsi que pour les membres de la communauté, en minimisant ses impacts sur l'environnement.



## Les solutions potentielles cernées pour s'attaquer aux limites les plus fréquentes sont les suivantes :

- Normaliser le recueil de données sur les projets propres aux Premières Nations dans tous les ministères, notamment en ce qui concerne les renseignements sur les bénéficiaires, la description des projets et les résultats prévus;
- Adopter une collecte de données fondée sur les distinctions afin de facilement repérer les projets dirigés par les Premières Nations;
- Recueillir et diffuser des informations anonymes sur les propositions non retenues, y compris les raisons expliquant le rejet d'un projet;
- Renforcer la coordination à l'échelle fédérale et accroître la fréquence des échanges de données, afin de permettre des analyses régulières et à jour;
- Officialiser une distinction entre les propositions dirigées par les Premières Nations et celles où elles sont admissibles par l'administration d'un financement par une tierce partie;
- Collaborer avec les provinces et les territoires afin d'obtenir des fonds pour les Premières Nations administrés dans le cadre de partenariats fédéraux-provinciaux.





La vision du rôle de chef de file que doivent jouer les Premières Nations en ce qui a trait au climat propose une nouvelle façon de surveiller l'évolution du climat et d'en faire rapport, à l'appui d'ententes de financement souples et fondées sur les nations qui transfèrent directement les ressources, les capacités et les pouvoirs aux Premières Nations. Les membres du CMAC ont souligné que ces principes doivent être appliqués aux mécanismes de surveillance et de production de rapports, et que les résultats de l'analyse des données sur les programmes fédéraux ne sont qu'une des nombreuses perspectives nécessaires pour mesurer la mise en œuvre et le succès du plan climatique du Canada. L'inclusion de l'expérience et des systèmes de savoir des Premières Nations offre un grand potentiel pour renforcer notre compréhension des effets sur le climat et améliorer les pratiques futures.

Dans la pratique, cela signifie qu'il faut élaborer un cadre de surveillance et de production de rapports qui soit axé sur les partenariats et la transparence, qui tire parti de multiples systèmes de savoir, qui officialise un rôle actif des Premières Nations dans la gouvernance et qui assure le suivi des effets sur le climat à plusieurs niveaux. Les participants s'accordent à dire qu'il reste du travail à faire pour arriver à ce stade et pour pouvoir établir une base de connaissances complète pour appuyer l'amélioration de la prestation des programmes et de la prise de décision. Ces renseignements aideront également le CMAC à faire progresser les discussions sur de nouveaux modèles de financement pour investir dans des solutions qui seront déterminées par les Premières Nations.

## Créer des espaces pour un dialogue intergénérationnel sur la lutte contre les changements climatiques

*Dans le dernier rapport annuel, le CMAC a exprimé son intention de tirer parti des réunions en personne pour accroître la participation des aînés, des jeunes et des femmes au sein du Comité. Bien que cela n'ait pas été possible dans le contexte de la COVID-19, le CMAC reste convaincu que la représentation de ces perspectives s'avère essentielle pour rester à l'écoute des réalités des Premières Nations sur le terrain. Les engagements, tels que l'établissement de relations avec les réseaux des jeunes Autochtones pour le climat et la garantie que les réunions du CMAC se tiennent en dehors de la région de la capitale nationale et dans les territoires des Premières Nations, seront repris dès que les membres pourront à nouveau se rencontrer en personne en toute sécurité. Comme nous l'expliquons ci-dessous, nous restons déterminés à inclure une pluralité de voix dans nos délibérations et nous continuerons déployer des efforts pour atteindre cet objectif.*



## Études de cas régionales

### Yunesit'in et Xenigwet'in - Dasiqox Nexwagwez'an



*Photo par Russell Myers Ross Teztan Biny*



*Photo avec l'aimable autorisation de Steve Monk  
Légende : Mât totémique, « Création », offert à la nation  
Tsilhqot'in à Teztan Biny par le maître sculpteur Nuuchah Nulth,  
Tim Paul.*

Les communautés Tsilhqot'in de Yunesit'in et Xenigwet'in ont pris une part active à la conception de l'initiative Dasiqox Nexwagwez'an au sein du territoire Tsilhqot'in. Dasiqox Nexwagwez'an est un exemple d'aire protégée de conservation autochtone et a été présenté comme une étude de cas dans le rapport Nous nous levons ensemble du Cercle autochtone d'experts de l'Objectif 1 du Canada. L'emplacement est particulièrement unique car situé dans une zone tampon entre et au sein des territoires du titre autochtone et de droits ancestraux affirmés par l'arrêt Nation Tsilhqot'in c. C.-B. rendu en 2014 par la Cour suprême du Canada et adjacent aux parcs provinciaux Tsil'os, Nuntsi et Big Creek.

Les deux communautés unissent leurs efforts en vue d'un plan de gestion qui intègre les lois tsilhqot'in et reste dirigé par les Autochtones. En élaborant une approche alternative de gestion des terres, les communautés se préparent également à être plus résilientes face aux menaces du changement climatique et à assurer la sécurité alimentaire des générations futures. Les principales activités comprennent la mise en place d'un programme de tutelle pour soutenir les communautés dans leur lien avec la terre, un programme autochtone de gestion des incendies pour améliorer la santé de la terre, et le soutien à des activités culturelles pour promouvoir les approches autochtones de gestion et d'économie de la terre. L'objectif est de fournir des alternatives aux effets potentiellement destructeurs et aux menaces imminentes de l'exploitation forestière et des pratiques minières.



## Les prochaines étapes

*L'année qui vient de s'écouler a été importante pour le Comité à bien des égards. Si la situation sanitaire publique et la COVID-19 ont compromis le plan de travail du CMAC et limité les progrès dans certains domaines prioritaires, elles ont également mis en lumière le dévouement de ses membres pour qu'il continue d'être un forum efficace pour guider la transition vers l'autodétermination des Premières Nations en ce qui a trait au climat. L'expérience du CMAC en 2020 témoigne des bases solides que les membres ont créées depuis 2017. La force de ce partenariat, ainsi que le travail entrepris en 2020, positionne le Comité comme un acteur actif de la politique relative aux changements climatiques et un contributeur au renouvellement du partenariat entre les Premières Nations et le Canada sur le climat.*

Ensemble, la publication de *Un environnement sain et une économie saine* en décembre 2020 et les contributions offertes par l'Optique des changements climatiques des Premières Nations, présentée lors du Rassemblement national sur le climat de l'APN comme un élément important de la Stratégie nationale sur le climat de l'APN, ont fait de 2021 une année cruciale pour l'action climatique.

Entre autres possibilités, le renouvellement des programmes fédéraux de lutte contre les changements climatiques et la mise en œuvre de nouveaux programmes en la matière dans le cadre du PCR ouvrent une fenêtre permettant d'intégrer les pratiques exemplaires déterminées par le CMAC. Ces mesures

amélioreront l'accessibilité des programmes fédéraux, tout en reflétant les priorités climatiques des Premières Nations et en favorisant l'autodétermination. Les pistes d'élaboration conjointe définies dans le Plan climatique renforcé du Canada sont également pertinentes pour le CMAC, notamment la création d'un programme de mise en œuvre d'un rôle de chef de file autochtone en matière de climat, la fourniture de conseils relativement à la prise de décisions et un cadre de collaboration. Les occasions de collaboration, telles que l'élaboration d'une stratégie nationale d'adaptation et l'appui aux stratégies de lutte contre les changements climatiques dirigées par les Autochtones, sont également pertinentes pour les domaines prioritaires du CMAC.

### Action pour 2021

*L'engagement à « faire du rôle de chef de file des Autochtones en matière de climat la pierre angulaire du Plan climatique renforcé du Canada » définit une orientation forte pour la promotion du leadership des Premières Nations en ce qui concerne les changements climatiques. Bien que les possibilités de participation des Premières Nations à l'échelle régionale et locale ne soient pas encore claires, les membres des Premières Nations considèrent la démarche consistant à assurer le rôle de chef de file des Autochtones comme une mesure positive, notamment l'engagement à « investir dans le libre-arbitre des peuples et des communautés autochtones, en appuyant des solutions dirigées et fournies par les Autochtones, en dotant les peuples autochtones de ressources équitables et en assurant un accès approprié au financement pour mettre en œuvre des mesures de lutte contre les changements climatiques qu'ils détermineront eux-mêmes. » Compte tenu de ce mandat et de l'urgence de la situation, le CMAC s'engage à travailler dans les cinq domaines prioritaires suivants :*



### 1. Favoriser la participation pleine et entière des Premières Nations aux programmes de croissance propre et de lutte contre le changement climatique, en s'appuyant sur le Guide des pratiques exemplaires

Le CMAC aidera le gouvernement à faire en sorte que les pratiques exemplaires en matière de conception, de mobilisation et de mise en œuvre des programmes (annexe 2) soient reflétées dans la mise en œuvre du Plan climatique renforcé. À l'appui de ces efforts, le CMAC contribuera à l'élaboration conjointe de directives à l'intention des décideurs, qui permettront de s'assurer que les mesures de lutte contre les changements climatiques du Canada font progresser l'autodétermination des Autochtones dans ce domaine. Il contribuera également à l'élaboration d'une stratégie nationale d'adaptation et aux programmes nouveaux (ou renouvelés) qui prévoient le financement de l'adaptation pour les Premières Nations. Une composante importante de cet exercice consistera à s'attaquer aux obstacles qui empêchent les Premières Nations de participer pleinement aux mesures fédérales de lutte contre les changements climatiques et à rechercher des occasions de participation des Premières Nations à la gouvernance climatique et aux tables de décision. Tout au long de ce travail, le CMAC soulignera la nécessité d'intégrer les considérations des Premières Nations dans la conception et la mise en œuvre des nouvelles initiatives liées aux changements climatiques, et de veiller à ce que les délais permettent une participation concrète des Premières Nations.

### 2. Veiller à ce que les solutions du Canada pour lutter contre les changements climatiques s'appuient sur le rôle de chef de file des Premières Nations en matière de climat et favorisent la pleine participation de ces dernières dans les nouvelles mesures de lutte contre les changements climatiques

Parallèlement à la stratégie sur le climat anticipée élaborée par l'APN, ainsi qu'aux stratégies régionales des Premières Nations, le CMAC se lancera dans l'établissement conjoint d'un programme de mise en œuvre du rôle de chef de file des Autochtones en matière de climat, de conseils pour les décideurs et d'un cadre de collaboration. Ce faisant, le CMAC donnera des conseils sur les meilleurs moyens d'inclure les organisations régionales des Premières Nations et les détenteurs de droits dans tout processus d'élaboration conjointe proposé. Le CMAC fournira également des conseils sur la façon d'atténuer les obstacles à la promotion du rôle de chef de file des Premières Nations afin de s'assurer que l'ensemble du plan climatique du Canada en bénéficie. En faisant mieux connaître au gouvernement fédéral la diversité des politiques, des protocoles et des procédures des Premières Nations, ce travail contribuera à l'inclusion des diverses visions du monde des Premières Nations en ce qui a trait à la politique sur le climat, à la création d'un espace pour des solutions élaborées conjointement et à l'amplification des solutions existantes des Premières Nations dans le cadre du dialogue national sur les changements climatiques. Pour les Premières Nations, la lutte collective contre les changements climatiques doit être multidimensionnelle, interconnectée et interreliée, et reconnaître qu'un environnement sain est intimement lié à tous les aspects de la vie.

### 3. Promouvoir la participation significative des Premières Nations au système de tarification de la pollution par le carbone

La tarification de la pollution par le carbone demeure un fondement important du plan climatique du Canada, bien que l'on ne sache pas encore exactement comment les préoccupations des Premières Nations seront prises en compte. Les discussions prévues avec les Premières Nations au début de 2021 et le rapport sur les Premières Nations et la tarification de la pollution par le carbone fourniront des renseignements importants au moment où le gouvernement examinera les mesures à prendre pour établir la tarification du carbone après 2022.



Bien qu'il existe des occasions de s'assurer que les Premières Nations jouent un rôle dans l'élaboration conjointe de programmes pour le Retour des produits de la redevance sur les combustibles dans les sphères de compétence où le filet de sécurité fédéral s'applique, des préoccupations demeurent quant aux autres éléments du régime de tarification du carbone. Les membres des Premières Nations ont fait remarquer que les critères de référence fédéraux doivent tenir compte de leurs points de vue, notamment pour garantir l'accès au financement dans les systèmes provinciaux et territoriaux. Reconnaisant que les circonstances diffèrent d'une région à l'autre, le CMAC continuera de chercher des occasions de participer à des discussions sur l'uniformité de la tarification de la pollution par le carbone pour les Premières Nations dans toutes les sphères de compétence.

#### 4. Suivre les progrès réalisés en ce qui concerne l'établissement du rôle de chef de file des Premières Nations en ce qui a trait aux changements climatique et la participation pleine et entière des Premières Nations aux programmes de lutte contre les changements climatiques

En s'appuyant sur l'analyse des données disponibles au niveau des projets, le CMAC s'efforcera d'améliorer l'exactitude et l'exhaustivité des exercices de suivi et de rapport. À cette fin, le Comité se fera le fer de lance de l'élaboration d'indicateurs et de critères qui reflètent les réalités uniques des Premières Nations et bénéficient des contributions des systèmes de connaissances tant autochtones que non autochtones. Ce travail appuiera

l'élaboration conjointe d'un programme pour la mise en œuvre du rôle de chef de file des Premières Nations en matière de climat. Il permettra également de surveiller la participation des Premières Nations aux mesures fédérales liées au climat, de promouvoir les priorités climatiques des Premières Nations et d'évaluer les mesures que prend le Canada pour le climat du point de vue des systèmes de connaissances des Premières Nations.

#### 5. Foster intergenerational and intersectional dialogue on climate change.

Le CMAC s'est engagé à créer des occasions d'inclure les voix des jeunes, des femmes et des aînés dans ses travaux. Cette année, il a également ajouté le concept d'intersectionnalité - c'est-à-dire la façon dont des combinaisons particulières de facteurs façonnent leur propre position sociale et influencent ainsi les expériences de pouvoir, d'oppression et de vulnérabilité - à la réalité vécue des Premières Nations, en cherchant à trouver des moyens de comprendre et d'aborder les expériences multiples et croisées qui façonnent la façon dont les répercussions seront distribuées et vécues. Cette démarche s'inspire des leçons tirées de l'Optique des changements climatiques des Premières Nations et de l'engagement du Canada à l'égard de l'analyse comparative entre les sexes. À mesure que le Comité acquiert de l'expérience en travaillant dans l'arène virtuelle et qu'il élabore des conseils sur l'inclusion équitable et intersectionnelle des détenteurs de droits et de titres des Premières Nations dans les initiatives d'élaboration conjointe, il trouvera et mettra en œuvre des solutions pour renforcer ces voix importantes.

*Les travaux du CMAC continuent d'évoluer dans une direction positive, conformément aux mandats confiés par les Chefs en Assemblée et les ministres fédéraux. Les membres des Premières Nations et les représentants fédéraux reconnaissent que la réalisation d'une véritable réconciliation dans le contexte des changements climatiques nécessitera des efforts soutenus, et tous reconnaissent de bonne foi les défis continus décrits tout au long du rapport. Par la coopération, le respect et la compréhension mutuelle, les Premières Nations et les représentants fédéraux s'engagent à prendre des mesures transformatrices pour s'attaquer à la crise climatique, en cherchant à dépasser les objectifs actuels de 2030 et à élaborer un plan pour atteindre la carboneutralité d'ici 2050. Le CMAC reste déterminé à appuyer les Premières Nations en tant que Chefs de file en matière de climat, en assurant leur participation pleine et entière au CPCC, au PCR et à d'autres activités liées au climat.*

## Études de cas régionales

Nation crie d'Onion Lake - Faire progresser nêhiyâw mîcôwîn kahkîymîkôsiyahk : Les aliments crïs, un don du Créateur :



La Fédération des nations autochtones souveraines (FSIN) s'est associée à la nation crie d'Onion Lake et à d'autres experts pour élaborer *nêhiyaw micowin kahkiymikosiyahk* : *Cree Foods Gifted by Creator*, une exploration des peuples autochtones œuvrant pour la souveraineté et la sécurité alimentaires. Bien que les sujets abordés soient très diversifiés, un thème commun se dégage : l'impact du changement climatique sur leurs systèmes alimentaires, l'importance d'apprendre et d'enseigner les compétences liées à la terre, et le désir de ramener la santé et la guérison dans la communauté. En partageant leurs histoires, ils espèrent que d'autres personnes seront inspirées pour prendre des mesures visant à revitaliser les systèmes alimentaires indigènes et à renforcer la résilience face au changement climatique.

## Annexe 1 : Déclaration des aînés du Comité consultatif sur l'action climatique et l'environnement de l'Assemblée des Premières Nations (CCACE)

Nous, en tant que peuple des Premières Nations, déclarons, conformément à la Charte de l'APN, à l'Accord avec notre mère la Terre et à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones :

Les peuples des Premières Nations sont dans une position unique pour jouer un rôle de chef de file dans le cadre des initiatives liées aux changements climatiques en raison de leur connaissance des enseignements sacrés de la terre, et doivent être considérés comme des agents du changement dans la lutte contre les changements climatiques, plutôt que comme des bénéficiaires passifs des incidences des changements climatiques;

Le Créateur nous a donné la responsabilité de préserver et de protéger notre mère la Terre et des lois qui régissent toutes nos relations pour que la nature et l'humanité coexistent de manière interdépendante et qui définissent nos droits, nos responsabilités et nos obligations envers la terre en tant qu'hommes et femmes;

Le Créateur nous a donné nos croyances spirituelles, nos langues, nos cultures, notre liberté et une place sur notre mère la Terre pour subvenir à tous nos besoins; notre mère la Terre connaît une crise climatique. Nous insistons donc pour qu'il soit mis fin immédiatement à la destruction et à la profanation des éléments sacrés de la vie, conformément à l'obligation des hommes de prendre soin de la terre et des générations futures;

Grâce à nos lois spirituelles, nos pratiques, nos expériences et nos relations avec nos terres et nos territoires, les peuples des Premières Nations jouent un rôle essentiel dans la défense et la guérison de notre mère la Terre. C'est notre devoir;

Le lien indéfectible et sacré entre la terre, l'air, l'eau, le soleil, les plantes, les animaux et nos communautés humaines constitue le fondement matériel et spirituel de notre existence;

Les répercussions des changements climatiques transcendent maintenant nos terres et nos territoires, ce qui exige le consentement libre, préalable et éclairé des peuples des Premières Nations afin de protéger notre mère la Terre pour les générations futures.

*28 octobre 2016*

*Fort St John, Colombie-Britannique*



## Annexe 2 - Pratiques exemplaires (à intégrer dans le rapport final)

Comité mixte Premières Nations – Canada sur le climat Historique des actions.....	31
Les défis de la participation des Premières Nations aux mesures fédérales de lutte contre les changements climatiques.....	31
Pratiques exemplaires pour une participation sérieuse des Premières Nations.....	32
1. Établir des relations plus humaines et à plus long terme avec les Premières Nations .....	32
2. Entamer le dialogue avec les Premières Nations le plus tôt possible.....	33
3. Concrétiser le concept d'espace éthique dans toutes les activités menées avec les Premières Nations.....	34
4. Adopter une approche fondée sur la distinction dans toutes les activités de mobilisation.....	35
5. Déterminer une portée appropriée pour la mobilisation et s'assurer que les modes de collaboration sont conformes aux préférences des partenaires des Premières Nations.....	35
6. Veiller à ce que la mobilisation débouche sur des résultats importants.....	36
7. Créer des occasions de prise de décisions et de mobilisation tout au long de la durée de vie de l'initiative.....	37
8. Laisse place aux systèmes de connaissances et aux ordres juridiques des Premières Nations dans les structures de mobilisation et de gouvernance.....	38
Pratiques exemplaires pour la conception et la mise en œuvre de programmes.....	38
1. La conception et les paramètres du programme doivent être souples et adaptés.....	38
2. Le processus d'application des programmes devrait permettre la participation et l'inclusion des Premières Nations dans la prise de décisions.....	39
3. Les Premières nations devraient participer à la mise en œuvre des programmes.....	39
4. Processus souples et adaptés de mise en œuvre des programmes.....	40
5. Élaborer conjointement des indicateurs et des paramètres d'évaluation des politiques et des programmes.....	40

## Introduction

### Comité mixte Premières Nations – Canada sur le climat Historique des actions

En décembre 2016, le premier ministre et le chef national de l'Assemblée des Premières Nations (APN) ont recommandé conjointement au Canada et à l'APN de faire du Comité mixte la seule table de haut niveau où les fonctionnaires fédéraux et les représentants des Premières Nations se réunissent d'égal à égal pour discuter de la mise en œuvre du Cadre pancanadien et des priorités climatiques plus vastes des Premières Nations. Le Comité mixte s'efforce également de positionner les Premières Nations comme des moteurs et des acteurs du changement, apportant des connaissances, une expérience et un leadership essentiels à la compréhension et au renforcement de la résilience climatique au Canada.

Le Comité mixte est composé de représentants nationaux et régionaux des Premières Nations et de hauts fonctionnaires du gouvernement du Canada (de l'échelon de directeur à celui de sous-ministre adjoint) de divers ministères responsables de la mise en œuvre des programmes et des politiques de croissance propre et de lutte contre les changements climatiques. Le Comité mixte regroupe une expérience considérable et des expertises diverses dans les domaines suivants : l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de programmes climatiques fédéraux, les mesures et les priorités relatives au climat des Premières Nations et la création de partenariats entre les Premières Nations et le gouvernement du Canada, qui servent de base aux recommandations contenues dans le présent document.

### Les défis de la participation des Premières Nations aux mesures fédérales de lutte contre les changements climatiques

Le Cadre pancanadien sur la croissance propre et les changements climatiques (CPC) est conforme à l'engagement pris par le Canada conformément à l'Accord de Paris qui consiste à reconnaître et à respecter les droits des Premières Nations de prendre des mesures pour lutter contre les changements climatiques, et il s'appuie sur cet engagement. Les pratiques exemplaires et les approches décrites dans le présent document traduisent la nécessité pour les politiques, les pratiques et les programmes fédéraux d'évoluer parallèlement à l'élaboration conjointe d'une nouvelle relation financière entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations, ainsi que l'accent mis par le gouvernement sur le rétablissement de relations de nation à nation.

Au cours de ces deux dernières années de collaboration, des représentants des Premières Nations et des fonctionnaires fédéraux ont cerné les défis et les obstacles qui limitent l'évolution du leadership climatique des Premières Nations et qui compliquent la participation des Premières Nations à la transition du Canada vers une économie à faibles émissions de carbone, y compris la transition vers la carboneutralité, et la résolution des effets cumulés des changements climatiques sur leurs nations.

Les principaux obstacles limitant l'accès immédiat et la participation aux programmes fédéraux sur les changements climatiques et la croissance propre comprennent notamment :

- des possibilités limitées pour les Premières Nations de participer aux diverses étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques (p. ex. par l'intermédiaire de consultations ou d'autres accords de collaboration);
- des possibilités limitées pour les Premières Nations de participer à la prise de décisions;
- le sous-financement des programmes actuels ciblant les Premières Nations;

- des mandats de programme rigides (créneaux) et des catégories d'investissement admissibles restreintes qui ne tiennent pas forcément compte des priorités des Premières Nations en matière de climat;
- des ententes de financement rigides, y compris des allocations importantes par l'intermédiaire des provinces et des territoires;
- des délais courts et des exigences irréalistes relativement aux demandes;
- des paramètres, des exigences et des échéanciers de programmes rigides;
- des fardeaux administratifs et de production de rapports, et une importance démesurée accordée à la conformité plutôt qu'aux résultats;
- une communication limitée avec les promoteurs ou les bénéficiaires issus des Premières Nations;
- un manque de capacité ou de ressources pour appuyer les promoteurs ou les bénéficiaires.

Les possibilités limitées pour les Premières Nations de participer à l'élaboration de politiques et de programmes, à la prise de décisions et à la mise en œuvre de programmes compliquent la participation efficace et importante des Premières Nations à la mise en œuvre du CPC.

## Leadership climatique des Premières Nations – Une vision de la lutte autodéterminée contre les changements climatiques

Vivant dans un échange permanent avec la Terre mère depuis des milliers d'années, les Premières Nations sont des chefs de file en matière d'adaptation et d'atténuation. La crise climatique exige de prendre des mesures immédiates et transformatrices fondées sur des partenariats sérieux et sur la protection et la reconnaissance de la gouvernance, des droits et du leadership des Premières Nations. La crise climatique a des répercussions sur les Premières Nations de multiples façons, ce qui nécessite une réponse globale, multidimensionnelle et interconnectée. Le fait de renforcer et de soutenir activement le leadership et la faculté d'agir des Premières Nations en matière

de changements climatiques soutient leurs objectifs d'autodétermination, notamment dans les domaines de financement, de l'action et d'autres avantages communs.

Ne plus considérer les Premières Nations sous un angle de vulnérabilité, qui a mené à la marginalisation du leadership et de l'autodétermination des Premières Nations par le passé, représente un élément important pour adopter cette approche. Le Comité mixte positionne les Premières Nations comme des acteurs du changement, apportant des connaissances, une expérience et un leadership essentiels à la compréhension et au renforcement de la résilience climatique au Canada. Ce cadre est essentiel pour assurer une participation équitable et un dialogue entre les représentants du gouvernement fédéral et des Premières Nations siégeant au Comité mixte.

Dans les faits, cela signifie qu'il faut examiner, en partenariat avec les Premières Nations, si et comment les initiatives en matière de climat peuvent contribuer à une transition vers une plus grande autodétermination des Premières Nations et un plus grand leadership climatique, notamment par l'entremise d'autres modèles de financement et de la décentralisation de la prise de décisions, s'il y a lieu. Une telle approche permet de reconnaître que le leadership climatique des Premières Nations nécessite un changement de la façon dont la lutte contre les changements climatiques est financée et gérée, et requiert une transition vers des ententes de financement souples et axées sur les nations, qui transfèrent directement les ressources, les capacités et les pouvoirs aux Premières Nations.

## Pratiques exemplaires pour une participation sérieuse des Premières Nations

### 1. Établir des relations plus humaines et à plus long terme avec les Premières Nations

Les mécanismes habituels sur lesquels s'appuient les représentants du gouvernement pour

consulter des partenaires externes ne sont pas toujours appropriés dans le contexte des Premières Nations. Le fait d'aborder la consultation sur une base ponctuelle et propre au projet, avec une fenêtre limitée pour la formulation de commentaires, n'est pas propice à une participation sérieuse des partenaires des Premières Nations, ne reflète pas le principe d'une relation de nation à nation et aboutit souvent à des consultations inefficaces, car les partenaires des Premières Nations peuvent ne pas disposer des ressources, du temps ou des connaissances contextuelles préalables nécessaires pour participer efficacement à un tel processus de consultation.

Voici certaines des approches recommandées en la matière :

- Désigner des personnes-ressources durables et accessibles sur les questions de fond qui pourront interagir avec les Premières Nations, à leur demande et de façon informelle.
- Organiser des réunions avec les Premières Nations qui seront consacrées à la présentation des acteurs et du contexte général. Le cas échéant, on pourrait devoir organiser des réunions subséquentes pour tenir des discussions de fond.
- Privilégier les conversations bilatérales et informelles aux appels de propositions génériques et aux contributions écrites.
- S'assurer que les activités de consultation sont manifestement ancrées dans le plus vaste contexte climatique au Canada, qu'elles tiennent en compte des commentaires déjà formulés par les Premières Nations sur des initiatives semblables et qu'elles s'appuient sur des renseignements déjà accessibles (p. ex., des articles publiés par des organisations climatiques des Premières Nations et des revues à comité de lecture).
- Demander à chaque fonctionnaire fédéral travaillant avec les Premières Nations de participer à des programmes de sensibilisation et de sécurité culturelles.

## 2. Entamer le dialogue avec les Premières Nations le plus tôt possible

Il est essentiel de s'éloigner du modèle traditionnel d'élaboration des politiques (à savoir des politiques élaborées au sein d'un ministère fédéral) pour cultiver des relations de « nation à nation » avec les Premières Nations dans l'élaboration et la conception des politiques et des programmes. À ce titre, on invite les ministères fédéraux à établir un contact dès les premiers stades de la création d'une politique ou d'un programme pour discuter avec les partenaires des Premières Nations de leurs priorités, de leurs défis et de leurs idées de solutions, ce qui permettra de déterminer si la création d'un nouveau programme comble des lacunes non résolues, fournit des résultats significatifs pour les Premières Nations, évite tout dédoublement avec des programmes existants et contribue à réduire le nombre de créneaux de financement au milieu desquels les Premières Nations doivent naviguer pour faire avancer un projet.

Voici certaines des approches recommandées en la matière :

- Entamer le dialogue avec les Premières Nations dès les premiers stades de l'élaboration des politiques (p. ex. s'il y a lieu, dès le stade de la recherche fondamentale, qui peut éclairer l'élaboration d'un mémoire au Cabinet et la publication de projets de règlements et de lois).
- Fournir aux partenaires des Premières Nations une explication limpide du mandat des fonctionnaires fédéraux ainsi que des principes de prise de décisions du Cabinet, de solidarité et de confidentialité qu'ils respectent, y compris toute limite pour les processus de développement en collaboration.
- Transmettre aux Premières Nations des renseignements de base, des points de discussion et tout autre document pertinent le plus tôt possible afin de favoriser des conversations éclairées. Cela signifie qu'il faut s'assurer que les renseignements sont reçus avant les discussions et qu'elles permettent de comprendre clairement l'objet

- de la mobilisation, les résultats directs et les objectifs à long terme prévus. Souvent, les renseignements sont relayés sans accorder suffisamment de temps aux Premières Nations pour qu'elles les examinent et en discutent entre elles.
- Tirer parti des relations qui existent entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations et établir de nouveaux liens avec elles pour lancer ou soutenir des activités de mobilisation, y compris :
  - o le Comité mixte Premières Nations – Canada sur la lutte contre les changements climatiques;
  - o le mécanisme bilatéral permanent;
  - o les relations bilatérales avec les représentants régionaux des Premières Nations, y compris les organismes politiques ou de traités, les Premières Nations autonomes et les autres organismes des Premières Nations;
  - o d'autres relations et structures de gouvernance préexistantes, que le secrétariat du Comité mixte peut aider à recenser.
- Veiller à ce que les efforts de mobilisation soient également propices à des relations approfondies avec les détenteurs de droits des Premières Nations.

### 3. Concrétiser le concept d'espace éthique dans toutes les activités menées avec les Premières Nations

L'espace éthique est une approche visant à réunir les systèmes de communication et de connaissances autochtones et occidentaux. L'aîné Reginald Crowshoe a décrit ce concept comme un espace où les pratiques orales traditionnelles et les pratiques écrites occidentales sont mises en parallèle, en tirant parti des atouts des processus respectifs pour créer conjointement un lieu sûr où concevoir, développer, valider et travailler ensemble et en harmonie, en comblant le fossé entre les cultures et en amorçant une réconciliation sérieuse. Pour le Comité mixte, cela se traduit par une reconnaissance conjointe des traités, des ententes et des autres accords constructifs avec les Premières Nations, par la reconnaissance de l'application

de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA) et par la reconnaissance des appels à l'action de la Commission de vérité et réconciliation, de la Constitution du Canada et de la jurisprudence canadienne. Un espace éthique exige également que les membres du Comité mixte s'attachent à renforcer les relations entre eux et à mieux comprendre les traditions, les conventions et les structures qui influencent le travail dudit Comité mixte.

Le Comité mixte s'efforce de concrétiser le concept d'espace éthique dans toutes ses activités. Ce faisant, ses membres ont élaboré une liste de principes directeurs sur la manière de cultiver de bonnes relations entre les représentants du gouvernement fédéral et des Premières Nations :

- **Approche fondée sur les droits :** Reconnaître que tous les Canadiens, y compris les Premières Nations, ont des droits liés à un environnement sain, et reconnaître que les Premières Nations ont des droits particuliers en matière d'environnement, y compris la terre et l'eau, comme l'illustrent les droits prévus par la Constitution du Canada, la jurisprudence et les traités, les ententes et les autres accords constructifs. Les travaux menés en collaboration, y compris ceux du Comité mixte, ne dispensent pas la Couronne de son obligation de consulter les Premières Nations à l'échelle locale, régionale et nationale sur les questions relatives aux changements climatiques.
- **Confiance et bienveillance :** Ces relations doivent être nouées de manière dynamique, par la mise en œuvre éprouvée de connaissances indigènes décrites dans des conseils, des recommandations et des protocoles autochtones. Les participants devraient travailler à la construction et au maintien de relations positives, transparentes et collaboratives pour atteindre des buts communs et prendre des engagements collectifs. Ces relations exigent de toutes les parties qu'elles soient

transparentes concernant leurs objectifs et leurs limites, qu'elles décident des domaines dans lesquels elles souhaitent fournir des conseils et qu'elles recensent les enjeux nécessitant une validation croisée. Les pratiques exemplaires et les protocoles peuvent être élaborés au fur et à mesure que les relations se nouent.

- **Respect mutuel et équité** : Les connaissances autochtones doivent être intégrées au même titre que les systèmes de connaissances écrits. La cérémonie, le chant et le dialogue tout au long d'un cheminement commun constituent des moyens efficaces de validation croisée des systèmes de connaissances respectifs. L'équité est essentielle pour nous assurer que nous parvenons à l'équité entre les systèmes de connaissances et que nous sommes même en mesure de parvenir à un échange de connaissances d'une manière correcte et appropriée.
- **Bonne foi et honnêteté** : Les parties doivent s'engager dans l'espace éthique en veillant à instaurer une communication honnête et claire, afin de cultiver une relation positive. Pour être honnête, il importe de laisser les rôles et les responsabilités de côté tout en cherchant à comprendre le concept de traduction et d'interprétation culturelles des choses que nous voulons élaborer conjointement. Les membres s'engagent à transmettre les documents de manière à permettre une préparation adéquate et à les présenter en toute impartialité. Les représentants du gouvernement doivent fournir aux partenaires des Premières Nations une compréhension claire de leurs rôles et responsabilités, y compris des limites de ces rôles et responsabilités, ainsi que du processus gouvernemental plus vaste dans lequel s'inscrit la mobilisation.

- **Élaboration conjointe** : Les représentants du gouvernement fédéral et des Premières Nations devraient s'engager à élaborer ensemble des approches réelles et sérieuses positionnant les Premières Nations comme chefs de file de la lutte contre les changements climatiques, avec des échéanciers, des objectifs et des rapports clairs, en appui au CPC et à d'autres activités de lutte contre les changements climatiques. Le changement transformateur se produit lorsque nous nous réunissons dans la sécurité des espaces éthiques pour débattre et élaborer conjointement des solutions.

#### 4. Adopter une approche fondée sur la distinction dans toutes les activités de mobilisation

Dans le cadre d'une relation renouvelée de nation à nation, et en reconnaissance des circonstances uniques des Premières Nations et des répercussions disproportionnées des changements climatiques qu'elles subissent, des approches fondées sur la distinction devraient être élaborées et intégrées dans toutes les activités de mobilisation, ce qui signifie un processus de consultation distinct pour les Premières Nations, dont les résultats ne peuvent être généralisés aux Métis et aux Inuits. Les approches fondées sur la distinction facilitent l'harmonisation des activités liées au climat avec les priorités des Premières Nations, participent à l'instauration de relations constructives et à long terme et facilitent la participation réelle des Premières Nations à la lutte fédérale contre les changements climatiques.

Les initiatives de mobilisation qui soutiennent l'élaboration de programmes, de politiques, de règlements ou de lois devraient adopter une approche fondée sur les distinctions afin de tenir compte de l'hétérogénéité des contextes dans lesquels elles évoluent, y compris les diverses réalités juridiques, visions du monde et structures de gouvernance.

Voici certaines des approches recommandées en la matière :

- Veiller à ce que les équipes qui élaborent les programmes et les politiques reçoivent une formation sur la compétence culturelle fondée sur la distinction, y compris les cours proposés par l'École de la fonction publique du Canada, au minimum.
- Veiller à ce que les fonctionnaires participant à l'élaboration des programmes, des politiques, de la réglementation et de la législation aient régulièrement l'occasion de rencontrer des partenaires des Premières Nations, d'échanger avec ces derniers et d'apprendre à leur contact.
- Prévoir les ressources, le temps et le personnel supplémentaires nécessaires au cours du processus de consultation pour permettre l'adoption d'approches fondées sur la distinction.
- Établir des voies de communication distinctes avec les partenaires des Premières Nations, des Inuits et des Métis.
- Tenir compte de ces trois distinctions dans les documents de travail, les notes conceptuelles et les autres formes de publications externes, ainsi que dans les notes d'information destinées à la haute direction.

## 5. Déterminer une portée appropriée pour la mobilisation et s'assurer que les modes de collaboration sont conformes aux préférences des partenaires des Premières Nations

Un point de départ pour déterminer la portée de la mobilisation et de la collaboration avec les partenaires des Premières Nations consiste à comprendre les priorités existantes soulevées par les Premières Nations, les obstacles potentiels à une mobilisation sérieuse et l'harmonisation avec les consultations actuelles et passées avec les partenaires des Premières Nations. La deuxième étape consiste à prendre contact directement avec les Premières Nations et à leur demander si un domaine de travail correspond à leurs efforts d'autodétermination.

Voici certaines des approches recommandées en la matière :

- Examiner les priorités et les perspectives locales, régionales et nationales en matière de changements climatiques soulevées par les structures de gouvernance officielles des Premières Nations, notamment les résolutions adoptées par l'Assemblée générale des chefs à l'échelle régionale ou nationale, et faire cadrer la consultation avec les priorités d'action actuelles des Premières Nations.
- Évaluer les processus de consultation fédéraux existants avec les partenaires des Premières Nations pour s'assurer que les nouvelles initiatives de consultation ne chevauchent pas les consultations actuelles ou passées sur les questions liées au climat ou ne font pas double emploi avec ces consultations.
- Reconnaître les lacunes régionales en matière de capacités à consulter les Premières Nations de manière sérieuse et veiller à ce que ces activités de consultation avec les partenaires des Premières Nations, qui nécessitent plus de temps ou de ressources, soient complétées par des initiatives de renforcement des capacités afin de permettre une participation importante des Premières Nations.

## 6. Veiller à ce que la mobilisation débouche sur des résultats importants

Du point de vue des Premières Nations et des représentants du gouvernement, l'obtention d'une mobilisation sérieuse est un processus long et exigeant sur le plan des ressources, et ne constitue pas un résultat en soi. Compte tenu des priorités concurrentielles auxquelles doivent faire face les Premières Nations au quotidien avec des ressources limitées, toute activité de mobilisation devra être axée sur les résultats et viser à permettre des changements substantiels

et progressifs aux programmes, aux politiques, à la réglementation ou à la législation.

La mobilisation doit être considérée comme un moyen d'atteindre une fin, ce qui, dans le contexte des changements climatiques, consiste à reconstruire la relation de nation à nation du gouvernement avec les Premières Nations, à faire progresser le leadership climatique des Premières Nations, à mieux intégrer la nature multidimensionnelle du climat dans les mesures de lutte contre les changements climatiques et à s'attaquer à la crise climatique. Tous ces objectifs transcendent les initiatives climatiques individuelles et nécessitent l'établissement de relations à long terme axées sur les résultats.

Voici certaines des approches recommandées en la matière :

- Éviter de limiter les objectifs de la consultation à une simple communication de l'information.
- Vérifier si et comment la mobilisation peut soutenir les progrès dans les domaines prioritaires des Premières Nations relatifs au climat.
- Envisager des modes de consultation approfondis, notamment l'élaboration conjointe de programmes, de politiques et de propositions budgétaires, l'organisation de discussions ciblées dans le cadre d'ateliers, la participation des Premières Nations aux structures de gouvernance existantes et la création de nouveaux mécanismes de gouvernance conjointe.
- Fournir un soutien financier aux partenaires des Premières Nations afin de favoriser leur participation aux processus de consultation et de combler les lacunes en matière de capacités.

- S'assurer que les représentants du gouvernement disposent de ressources humaines et matérielles suffisantes pour entamer un dialogue sérieux avec les partenaires des Premières Nations, tout en tenant compte de la nécessité d'un financement équitable et à long terme pour renforcer les capacités des Premières Nations.

## 7. Créer des occasions de prise de décisions et de mobilisation tout au long de la durée de vie de l'initiative

De nombreux défis et obstacles liés à la mise en œuvre et à la gouvernance peuvent être cernés et atténués grâce à un partenariat permanent avec les partenaires des Premières Nations. L'établissement de relations grâce à des communications précoces et fréquentes tout au long des cycles de mise en œuvre des programmes et des projets est essentiel si l'on souhaite contourner ces obstacles, lorsque c'est possible.

Voici certaines des approches recommandées en la matière :

- E Intégrer le financement dans les politiques et les programmes afin de soutenir la capacité des Premières Nations à participer à la gouvernance des initiatives climatiques sur une base continue.
- Revoir les structures de gouvernance pour permettre un dialogue continu avec les Premières Nations, par exemple en institutionnalisant un organisme consultatif des Premières Nations. Les organismes consultatifs sont de plus en plus utilisés pour soutenir la participation et la mobilisation à long terme des Premières Nations, de l'élaboration à la mise en œuvre. Les mandats de ces organismes doivent être conçus conjointement, intégrer des contributions et des décisions directes dans le système et être liés à d'autres organes de décision.
- Les activités de mobilisation devraient décrire explicitement les liens avec les points de décision et créer des espaces pour que les Premières Nations soient entendues directement par les décideurs ultimes, que ce soit par l'intermédiaire de sous-comités ou autrement.

- La participation des Premières Nations aux organes de gouvernance multipartites devrait être complétée par des canaux spécialisés, propres aux Premières Nations, afin d'éviter le risque de poser des gestes purement symboliques.

## 8. Laisse place aux systèmes de connaissances et aux ordres juridiques des Premières Nations dans les structures de mobilisation et de gouvernance

Un partenariat devrait s'efforcer de créer une place pour que les systèmes de connaissances interagissent dans un respect mutuel, la gentillesse, la générosité et d'autres valeurs et principes fondamentaux. Tous les systèmes de connaissances sont égaux; aucun système n'a plus de poids ou de légitimité qu'un autre. Ce faisant, les responsables ne devraient pas chercher à intégrer les systèmes de connaissances des Premières Nations directement dans l'élaboration des politiques et des programmes fédéraux sur le climat, où un système doit « corroborer » l'autre pour obtenir une validité interne. Au lieu de cela, l'élaboration des politiques et des programmes devrait plutôt viser à institutionnaliser les possibilités de réunion de la gouvernance des Premières Nations et de la gouvernance fédérale afin d'entamer le dialogue sur l'élaboration des politiques et la prise de décisions conjointes.

- Envisager l'adoption des principes PCAP (propriété, contrôle, accès et possession), notamment en partenariat avec le Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations.
- Aller au-delà de la consultation et favoriser une infrastructure de production des connaissances menée par les Premières Nations pour participer à la production de données (p. ex. en soutenant les recherches et les conseils dirigés par les Premières Nations).
- Permettre l'expression des systèmes de connaissances des Premières Nations par la participation active, libre, renouvelée et égale des représentants des Premières Nations aux

délibérations sur les politiques et les programmes. Les systèmes de connaissances des Premières Nations sont indissociables des membres des Premières Nations.

- Fournir aux Premières Nations les ressources et les pouvoirs nécessaires pour établir des structures de gouvernance qui tiennent compte de leurs traditions socioculturelles.

## Pratiques exemplaires pour la conception et la mise en œuvre de programmes

Les principes contenus dans le présent guide des pratiques exemplaires ont été élaborés dans le cadre d'un partenariat entre des représentants des Premières Nations et des fonctionnaires fédéraux lors de la réunion du Comité mixte de 2018.

### 1. La conception et les paramètres du programme doivent être souples et adaptés

Les besoins particuliers des promoteurs des Premières Nations doivent être pris en compte au moyen d'objectifs et d'une conception de programme mûrement réfléchis. Cela comprend des modalités qui prévoient : des critères d'investissement flexibles et fondés sur les résultats, ou plus de modes de financement adaptables qui assurent un financement prévisible à long terme et une meilleure gestion des risques.

- Reconnaître les lacunes dans les provinces et territoires qui limitent ou excluent la participation des promoteurs des Premières Nations. Le financement fédéral accordé aux gouvernements provinciaux ou territoriaux devrait comprendre des objectifs pour appuyer les projets menés par les Premières Nations. Fixer des attentes en matière d'admissibilité qui reflètent fidèlement la façon dont les Premières Nations peuvent accéder au financement

(c.-à-d. des instructions à la province ou au territoire selon lesquelles une portion appropriée doit être attribuée aux groupes autochtones au sein de leur administration).

- Adopter une approche globale qui valorise ou met en priorité les projets qui favorisent de multiples résultats ou qui offrent des avantages connexes. Soutenir les résultats et les investissements en matière de renforcement des capacités, comme la formation, le perfectionnement des compétences et la diffusion des connaissances.
- Modifier les critères d'admissibilité pour allouer du financement aux collectivités rurales et éloignées du Canada et éviter les approches établissant une distinction entre le sud et le nord du 60<sup>e</sup> parallèle qui limitent l'accès au financement pour les collectivités du Nord qui se trouvent au sud du 60<sup>e</sup> parallèle.
- Appuyer le regroupement de projets pour les collectivités qui cherchent à mettre en œuvre des activités à l'échelle régionale.
- Éviter que l'état de préparation de la collectivité soit considéré comme un facteur préalable au financement.
- Intégrer des lignes directrices pour un financement prévisible à long terme. La Directive sur les paiements de transfert de 2008 du Secrétariat du Conseil du Trésor (annexe H/K) offre des directives sur la façon de réaffecter les fonds entre les catégories de coûts et permet une certaine souplesse en matière de financement.
- Envisager de consacrer des ressources à l'appui de la mobilisation et du renforcement des capacités au sein des Premières Nations.

- Reconnaître la capacité limitée des Premières Nations à obtenir du financement. Dans la mesure du possible, les programmes fédéraux devraient tirer parti de sources de financement complémentaires et chercher des possibilités de financement conjoint avec d'autres ministères.
- Normaliser les dispositions fédérales relatives au partage des coûts et au cumul pour les promoteurs des Premières Nations dans l'ensemble des programmes. Supprimer les seuils de financement et les limites de cumul, dans la mesure du possible.

## 2. Le processus d'application des programmes devrait permettre la participation et l'inclusion des Premières Nations dans la prise de décisions

Les programmes fédéraux devraient reconnaître la capacité variable des promoteurs des Premières Nations à présenter des demandes ou à élaborer des propositions solides.

- Offrir des occasions de participation précoces et continues. Cela comprend la transmission précoce de renseignements sur les appels de propositions, les délais de présentation et les critères d'évaluation.
- Offrir du soutien tout au long du processus de demande et travailler avec les demandeurs éventuels pour accroître leur capacité, élaborer des propositions ou monter des projets, s'il y a lieu.
- Offrir des occasions de participer à la sélection des projets. Envisager la participation des Premières Nations aux comités de sélection des projets.

## 3. Les Premières nations devraient participer à la mise en œuvre des programmes

De nombreux défis et obstacles liés à la mise en œuvre peuvent être cernés et atténués grâce à une mobilisation permanente des partenaires des Premières Nations. L'établissement de relations grâce à des communications précoces et fréquentes tout au long des cycles de mise en œuvre du programme et du projet est essentiel au succès.

#### 4. Processus souples et adaptés de mise en œuvre des programmes

Les lignes directrices et les politiques ministérielles imposent souvent un fardeau administratif aux bénéficiaires des Premières Nations. Les approches axées sur les risques devraient être ajustées de manière à ce qu'elles tiennent compte des risques et fournissent des réponses plus appropriées à ceux-ci.

- Obtenir de multiples résultats, y compris la prestation d'avantages connexes comme le soutien au renforcement des capacités, la formation, le perfectionnement des compétences et la diffusion des connaissances. La souplesse accordée pour ajuster la portée des projets aidera à faire en sorte que les défis imprévus sur le terrain ne mettent pas tout simplement fin à un projet.
- Reconnaître les réalités des collectivités nordiques, rurales ou isolées, y compris les risques indépendants de la volonté des bénéficiaires (p. ex. retards dus aux conditions météorologiques, contraintes en matière de transport, etc.). Les processus ou les normes de service devraient être harmonisés afin d'atténuer les fardeaux ou de prendre des mesures d'adaptation, au besoin.
- Des ententes de financement pluriannuelles devraient être envisagées afin de permettre une certaine souplesse pour le report de fonds comme réponse au risque.
- Ajuster les exigences en matière de rapports, de vérification et d'évaluation afin d'assurer un suivi approprié des projets axé sur les résultats, sans toutefois ajouter au fardeau administratif des bénéficiaires autochtones ayant une capacité administrative limitée.

#### 5. Élaborer conjointement des indicateurs et des paramètres d'évaluation des politiques et des programmes

Il est essentiel d'élaborer des indicateurs ou critères propres aux Premières Nations pour rendre compte de la mise en œuvre des programmes de financement fédéraux liés au climat et des résultats pour les Premières Nations. Cela permettrait de soutenir la recherche d'autres modèles de financement et d'investissement dans des solutions climatiques autodéterminées par les Premières Nations. Cette démarche comprendrait également des politiques et des processus importants en vue de garantir que les données et les résultats du projet en question seront mis à la disposition des Premières Nations dans un format approprié et de manière continue.