

# **Gouvernance autochtone et aires marines protégées fédérales**

Comité de conseil national sur  
les normes concernant les aires marines protégées  
Vancouver, 6 avril 2018

Canada 

# Introduction

- Les peuples autochtones ont longtemps géré, utilisé, régi et conservé leurs territoires et leurs ressources naturelles au moyen de connaissances, de pratiques et d'institutions autochtones.
- Par le passé, l'établissement de zones protégées au Canada impliquait souvent des violations des droits autochtones et la perte de l'accès aux territoires et ressources traditionnels.
- Ces dernières décennies :
  - La reconnaissance et le soutien du leadership et de l'autodétermination autochtones concernant les zones protégées et la conservation ont augmenté à l'échelle internationale.
  - Au Canada, les organismes de la Couronne et les ministères ont adopté une série de modèles visant à inclure les peuples autochtones et leurs perspectives dans la gestion des zones protégées et la prise de décisions relatives à celles-ci.
- De nombreux rapports/recommandations et processus nationaux demandent une gouvernance autochtone plus importante des zones protégées. Cela comprend une conversation au sujet des sites protégés et conservés par les Autochtones.

# Aperçu

- A. Participation actuelle des Autochtones dans les AMP fédérales
  - ZPM désignées en vertu de la *Loi sur les océans*
  - Aires marines nationales de conservation (AMNC)
  - Réserves nationales de faune et refuges d'oiseaux migrateurs
- B. Contexte international
- C. Contexte canadien – Rapports, recommandations et autres facteurs de changement
- D. Nouvelles possibilités de participation accrue des Autochtones
- E. Lien avec le mandat du Comité

# Participation actuelle des Autochtones dans les AMP fédérales

- Le réseau national d'aires marines protégées du Canada comprend toute une gamme d'outils de conservation mis en œuvre par les organismes suivants :
  - MPO
  - Environnement et Changement climatique Canada
  - Agence Parcs Canada
- Les réseaux de AMP comprennent ce qui suit :
  - ZPM désignées en vertu de la *Loi sur les océans*
  - Aires marines nationales de conservation
  - Composantes marines des parcs nationaux
  - Composantes marines des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs
- À l'heure actuelle, ces outils permettent aux Autochtones de participer de différentes façons dans les aires marines protégées fédérales, de la participation aux conseils consultatifs aux ententes de cogestion.

# Participation actuelle des Autochtones dans les AMP fédérales

## ZPM désignées en vertu de la *Loi sur les océans*

- La *Loi sur les océans* fournit un cadre propice.
  - Le paragraphe 32(c) permet l'établissement ou la reconnaissance des organismes consultatifs et des organismes de gestion conjointement avec les « organisations autochtones intéressées ».
- Certains organismes de cogestion des ZPM ont été établis dans le cadre d'accords sur des revendications territoriales modernes.
  - Ils fournissent des conseils et des recommandations au ministre, l'autorité responsable de la décision finale restant le ministre.
- ZPM en dehors des accords sur des revendications territoriales modernes – La participation autochtone a habituellement lieu au moyen de comités consultatifs réunissant plusieurs intervenants.
- Les ZPM respectent les droits des autochtones de pratiquer la pêche à des fins alimentaires, sociales ou rituelles, lorsque les besoins de conservations ne sont pas compromis.

# Participation actuelle des Autochtones dans les AMP fédérales

## Agence Parcs Canada (APC) : Aires marines nationales de conservation et parties marines des parcs nationaux

- La gestion coopérative est une caractéristique commune dans les parcs nationaux, les aires marines nationales de conservation et d'autres aires marines administrées par l'APC.
- La *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* et la *Loi sur les parcs nationaux du Canada* prévoient la participation des peuples autochtones à la planification, à la gestion et aux opérations des aires marines administrées par l'APC.
- Les traités et accords sur des revendications territoriales modernes comprennent des dispositions relativement à la consultation et à la coopération dans les aires marines administrées par l'APC et dans certains cas des ententes sur les répercussions et les avantages en tant que condition préalable à l'établissement.
- Des « réserves » sont créées dans le cas où la zone fait l'objet d'une revendication de droits ancestraux acceptée par le gouvernement du Canada.

# Participation actuelle des Autochtones dans les AMP fédérales

## Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) : réserves nationales de faune et refuges d'oiseaux migrateurs

- Les pratiques et activités autochtones traditionnelles (p. ex. accès et récolte) sont autorisées dans toutes les parties des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs.
- Des comités de cogestion ont été établis où les réserves nationales de faune et les refuges d'oiseaux migrateurs sont visés par des revendications territoriales modernes (huit refuges d'oiseaux migrateurs et cinq réserves nationales de faune au Nunavut; une réserve nationale de faune au Yukon).
  - Rôle consultatif, formulation de recommandations à l'intention du ministre relativement à tous les aspects de la planification et de la gestion des zones protégées. Les recommandations sont formulées par consensus ou votées à la majorité. La décision finale et le pouvoir relèvent du ministre.
- *La Loi sur les espèces sauvages du Canada* est un instrument plus flexible (que la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*) et est mieux adaptée à l'établissement d'une entente de gestion collaborative pour les réserves nationales de faune.
- Les îles Scott constitueront la première réserve nationale de faune entièrement marine; elles seront gérées de façon collaborative avec les Premières Nations Quatsino et Tlatlasikwala.

### De la cogestion à la prise de décision :

- Le site Edézhzié sera établi par la Première Nation Dehcho (en vertu de sa loi traditionnelle) en tant que l'un des premiers sites protégés et conservés par les Autochtones reconnus officiellement au Canada. La Première Nation Dehcho propose également que cela soit une réserve nationale de faune avec un mécanisme de prise de décision conjoint.

# Contexte international

- Augmenter la reconnaissance internationale de la contribution de la conservation dirigée par les Autochtones à la biodiversité.
- Augmenter la reconnaissance et le soutien du leadership et de l'autodétermination autochtones concernant les sites protégés et conservés.
  - Sites protégés autochtones en Australie depuis la fin des années 1990 (principalement terrestres)
  - Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) et Convention sur la diversité biologique des Nations Unies (parties de la CDB) – Reconnaissance des aires de conservation autochtones et communautaires (au début des années 2000)
- Directives de l'UICN
  - Les directives de l'UICN sur les catégories de gestion des zones protégées reconnaissent les droits, les responsabilités et les priorités autochtones.
  - L'UICN reconnaît quatre grands types de gouvernance pour les zones protégées, dont la gouvernance par les peuples autochtones et les collectivités locales.

# Contexte canadien

## Rapports, recommandations et autres facteurs de changement

### Réconciliation

- **Le gouvernement du Canada s'est engagé à renouveler sa relation avec les peuples autochtones, afin de faire de la reconnaissance et de la mise en œuvre des droits le fondement de toutes les relations entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral.**
- L'établissement de cette relation renouvelée comprend les initiatives suivantes :
  - L'engagement pour la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (2016)
  - Un examen approfondi des lois et des politiques relatives aux peuples autochtones (groupe de travail des ministres) (commencé en 2017)
  - L'engagement pour la création, en étroite collaboration avec les Premières Nations, les Inuits et les Métis, d'un cadre de reconnaissance et de mise en œuvre des droits qui sera instauré avant octobre 2019.
  - Des tables de discussion sur la reconnaissance des droits autochtones et l'autodétermination.
- Ces initiatives permettront de renforcer la collaboration avec les peuples autochtones en ce qui concerne les politiques nationales sur les océans.

# Contexte canadien: Rapports, recommandations et autres facteurs de changement

« Agir dès aujourd'hui : Établir des aires protégées pour l'avenir du Canada » – Rapport de 2017 du Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes :

- Recommande que le Canada poursuive des objectifs de conservation communs et la réconciliation au moyen d'une relation de nation à nation avec les peuples autochtones. Notamment :
  - Poursuivre l'expansion des zones protégées fédérales pour protéger les zones à forte valeur écologique au sein des territoires traditionnels des peuples autochtones;
  - Mettre en œuvre et respecter les ententes de cogestion;
  - Établir un point de contact fédéral avec le pouvoir décisionnel pour faciliter les négociations concernant les zones protégées fédérales dans les territoires autochtones;
  - Travailler avec les peuples autochtones pour désigner et gérer les sites protégés autochtones au sein des territoires traditionnels, et intégrer ces sites dans l'inventaire des zones protégées du Canada en modifiant les lois qui s'appliquent.

# Contexte canadien

## Rapports, recommandations et autres facteurs de changement

### Rapport « *Un nouveau modèle de leadership partagé dans l'Arctique* » (2017)

- Mary Simon était la représentante spéciale de la ministre Bennett en matière de leadership dans l'Arctique et avait pour mission de fournir des conseils sur deux sujets :
  - nouveaux objectifs de conservation ambitieux pour l'Arctique dans le contexte du développement durable;
  - priorités sociales et économiques des dirigeants de l'Arctique et des peuples autochtones vivant dans des collectivités éloignées de l'Arctique.

### Le rapport a recommandé ce qui suit :

- Un « changement de paradigme de conservation dans l'Arctique » – **« économie de conservation »** dans laquelle la conservation est liée à l'établissement et au maintien de collectivités fortes et saines.
- **Reconnaître les désignations de planification de la conservation terrestre et marine existantes.**
- Une **« approche pangouvernementale »** pour les ententes sur les répercussions et les avantages qui respectent ou dépassent les meilleures normes mondiales.
- Un financement stable à long terme pour soutenir les gardes terrestres dirigés à l'échelle locale et les **programmes d'intendance côtiers et marins** dans l'Arctique.

# Contexte canadien

## Rapports, recommandations et autres facteurs de changement

### Rapport « Un nouveau modèle de leadership partagé dans l'Arctique » (2017)

- Les sites protégés autochtones en tant qu'outil pour parvenir à une économie de conservation.

*« Les sites protégés autochtones sont basés sur l'idée d'une zone protégée conçue pour tenir compte de la vision autochtone d'un paysage exploité et la soutenir. »*

- Les sites protégés pourraient « décoloniser la conservation » et contribuer à la guérison et à la réconciliation en :
  - i. soutenant les collectivités et individus par la ré-acquisition des compétences essentielles à terre;
  - ii. rétablissant un lien entre les jeunes et leurs traditions culturelles et leur langue;
  - iii. recueillant et consignait les connaissances autochtones;
  - iv. garantissant qu'il y aura toujours des endroits qui seront les leurs.

# Contexte canadien: Rapports, recommandations et autres facteurs de changement

## Initiative « En route vers l'objectif 1 du Canada »

- Dans le cadre de l'initiative En route, les gouvernements envisagent des façons de soutenir les peuples autochtones en tant que partenaires en conservant au moins 17 % des terres et de l'eau douce du Canada d'ici 2020.
- Tous les aspects de l'initiative sont traités d'une manière qui reflète le concept d'espace éthique, un espace créé de façon conjointe où les systèmes de savoir autochtone et de l'Ouest sont traités de façon égale et fonctionnent ensemble de façon respectueuse.
- Un cercle d'experts autochtones a été créé pour fournir des conseils et des recommandations sur la contribution des sites protégés et conservés par les Autochtones à l'atteinte des objectifs du Canada en matière de biodiversité.
- Les recommandations du cercle sont largement applicables au milieu marin et pourraient être utilisées pour éclairer davantage la participation des partenaires autochtones relativement aux zones de protection marine.
- Les rapports du cercle et du comité consultatif national de l'initiative En route servent à l'élaboration d'un plan pancanadien dont la diffusion est prévue au printemps 2018.

# Possibilités, nouvelles et en cours, de participation accrue des Autochtones

- **Élaboration d'un réseau de AMP dans cinq biorégions prioritaires**
  - L'élaboration de réseaux de AMP progresse dans la côte nord du Pacifique, l'ouest de l'Arctique, l'estuaire et le golfe du Saint-Laurent, le plateau néo-écossais et les plateaux de Terre-Neuve-et-Labrador.
  - Ce travail est effectué avec les groupes et collectivités autochtones ainsi que d'autres intervenants.
- **Établissement des AMP**
  - La détermination des sites à protéger à l'aide de tous les instruments fédéraux avec les groupes et collectivités autochtones et d'autres intervenants pour atteindre les objectifs de conservation marine et plus encore se poursuivra.
  - Potentiel de discussion sur les sites protégés et conservés par les Autochtones.
- **Pikialasorsuaq (Polynie des eaux du nord)**
  - Le rapport Pikialasorsuaq de 2017 demande l'établissement d'un pouvoir de gestion inuit pour l'aire Pikialasorsuaq; qui serait semblable à une aire protégée autochtone
- **Approche pangouvernementale relativement aux ententes sur les répercussions et les avantages pour les AMP**
  - Une approche pangouvernementale est actuellement élaborée pour soutenir une orientation et des efforts communs à ces programmes fédéraux pour ces ententes.

# Nouvelles possibilités de participation accrue des Autochtones

- **Dans le cadre de son mandat, engagement du MPO de travailler de concert avec les provinces, les territoires, les nations autochtones et d'autres intervenants pour assurer une meilleure gestion commune de nos trois océans**
  - Nouveau processus d'évaluation d'impact qui comprend des possibilités plus nombreuses et plus précoces de participation importante des peuples autochtones
  - Les structures de gouvernance seront supporte par les accords formelles. Par exemple:

## **Labrador du nord: Initiative Immappivut**

- Déclaration d'intention de 2017 entre le Canada et le gouvernement Nunatsiavut visant à faire progresser une vision intégrée pour la mer du Labrador

## **La zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique (ZGICNP)**

- Un accord de réconciliation pour la gestion et protection bio régionale entre Canada et quinze Premières Nations au loin de la côte nord du Pacifique
- Une lettre d'intention trilatérale e entre Canada, la Colombie-Britannique, et Premières Nations de la côte nord du Pacifique pour la mise en œuvre du plan de gestion ZGICNP, ce qui a été approuvé en 2017

## Lien avec le mandat du Comité

- Dans le monde entier et au Canada, il y a un mouvement en faveur d'une reconnaissance plus importante du leadership et de l'autodétermination autochtones concernant la conservation et les zones protégées.
- Les sites protégés et conservés par les Autochtones sont l'un des multiples outils qui pourraient faciliter ce mouvement.
- Le Canada et les partenaires autochtones commencent à envisager le concept de sites protégés et conservés par les Autochtones pour le milieu marin.
- Le rapport du cercle d'experts autochtones et le rapport « Un nouveau modèle de leadership partagé dans l'Arctique » fournissent un point de lancement pour ces conversations.
- Dans le cadre de son mandat, le Comité peut souhaiter étudier :
  - le positionnement de ses recommandations dans le contexte de la réconciliation;
  - l'importance des lois, pouvoirs et systèmes de savoir autochtones en matière de conversation marine;
  - la façon dont les sites marins protégés et conservés par les Autochtones pourraient correspondre aux catégories et normes ainsi que les instruments concernant les AMP fédérales actuelles.