



CADRE INTÉGRÉ DES POLITIQUES AUTOCHTONES



Publié par :
Direction générale des communications
Pêches et Océans Canada
Ottawa, Ontario
K1A 0E6

MPO/2007-1239

©Sa majesté la Reine du Chef du Canada 2007

N° cat. Fs23-519/2006
ISBN 978-0-662-69859-3

N° cat. Fs23-519/2006F-PDF
ISBN 978-0-662-46141-8



Imprimé sur du papier recyclé

PÊCHES ET OCÉANS CANADA

CADRE INTÉGRÉ DES POLITIQUES AUTOCHTONES

VISION

Appuyer des collectivités autochtones saines et prospères, c'est-à-dire :

- établir et maintenir avec elles des relations étroites et stables;
- travailler de façon à faire honneur à la Couronne;
- aider les Autochtones à participer davantage aux pêches et à l'aquaculture, aux possibilités économiques qu'elles engendrent, de même qu'à la gestion des ressources aquatiques.

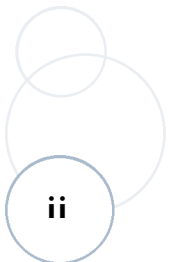
2006 - 2010

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	1
INTRODUCTION	3
CONCRÉTISER LA VISION	4
a) Principes directeurs	4
b) Stratégies	4
CONTEXTE	5
Aspects à envisager	5
Mandat et vision du MPO	5
Intérêts et aspirations des Autochtones	6
Intérêts et aspirations des utilisateurs de la ressource	6
Intérêts du gouvernement	7
Relations du MPO avec les groupes d'intérêts autochtones	8
SOMMAIRES DES DÉFIS ET DES POSSIBILITÉS	11
Défis	11
Possibilités	11
ANNEXE A	12
PLAN D'ACTION ÉNONÇANT LES STRATÉGIES POUR CONCRÉTISER LA VISION DU MINISTÈRE	12
Stratégie 1 : Établir et appuyer des relations étroites et stables	12
Stratégie 2 : Tenir compte des droits ancestraux et des droits issus de traités des Autochtones	12
Stratégie 3 : Participer à la négociation des ententes de revendications territoriales	13
Stratégie 4 : Faire participer davantage les Autochtones à la cogestion des ressources aquatiques	13
Stratégie 5 : Faire participer davantage les Autochtones aux pêches commerciales intégrées et aux autres possibilités économiques dans le secteur des ressources aquatiques	13
Stratégie 6 : Renforcer la capacité des Autochtones de participer au secteur a aquatique	14
Stratégie 7 : Donner au MPO les moyens de servir les groupes autochtones	14
ANNEXE B	15
1. ENTENTES DE REVENDICATIONS TERRITORIALES ET AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE	15
2. POLITIQUES ET GOUVERNANCE AUTOCHTONES AU MPO	15
Contexte	15
Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA)	16
Programme de transfert des allocations (PTA)	16
Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques (PAGRAO)	16
Programme autochtone de gestion de l'habitat dans les régions intérieures (PAGHRI)	17
Participation des Autochtones aux initiatives liées à la LEP	17
Initiative de l'après-Marshall (IAM)	17
Initiative de mentorat en mer (IMEM)	18
Initiative de gestion des opérations de pêche (IGOP)	18
Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique (IPCIA)	18
Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique (IPCIP)	18



ANNEXE C	19
INTÉRÊTS AUTOCHTONES	19
Accès et allocations	19
Cogestion	20
Développement économique	20
Capacité	20
Gouvernance	21
ANNEXE D	22
DÉMARCHES SECTORIELLES POUR TENIR COMPTE DES INTÉRÊTS AUTOCHTONES	22
Sciences	22
Gestion des pêches et de l'aquaculture	23
Ports pour petits bateaux	23
Habitat	23
Gestion des océans	24



SOMMAIRE



Pêches et Océans Canada (le MPO) est le principal ministère responsable des océans, ainsi que de la gestion et de la protection des ressources aquatiques, ce qui explique qu'il ait de plus en plus de contacts avec les collectivités autochtones depuis les années 90, en particulier dans les régions où il gère les ressources aquatiques et les océans. La Cour suprême du Canada a rendu des jugements qui ont eu pour effet de préciser la nature et la portée des droits ancestraux et des droits issus de traités des Autochtones, puis de baliser la responsabilité des gouvernements de gérer les ressources naturelles d'une façon conforme à la protection que la Constitution accorde aux droits ancestraux et issus de traités.

Le **thème** fondamental du Cadre intégré des politiques autochtones du MPO s'articule autour de trois axes : favoriser des rapports respectueux et mutuellement bénéfiques avec les groupes autochtones qui souhaitent obtenir une part plus importante des ressources halieutiques; contribuer à la croissance et au bien-être des collectivités autochtones; et faire participer ces collectivités à la gestion intégrée des ressources aquatiques et des océans.

Le Cadre intégré des politiques autochtones a pour **objet** de communiquer des lignes directrices aux employés du MPO pour les aider à resserrer les relations avec les groupes autochtones. L'**objectif** du cadre **est** d'indiquer aux employés du Ministère comment renouveler les politiques et programmes autochtones, de leur donner des orientations stratégiques pour établir les lignes directrices et les programmes opérationnels, et d'orienter le MPO dans ses discussions et sa collaboration avec d'autres organismes fédéraux, les provinces, les territoires, les intervenants et les groupes autochtones.

Le mandat du MPO s'est considérablement élargi depuis le temps où la Cour suprême a rendu certains jugements, comme la décision *Sparrow* et le jugement *Marshall*. Le mandat du Ministère englobe maintenant de nouvelles responsabilités pour la gestion écosystémique en vertu de la *Loi sur les océans*. Le MPO participe davantage à la gestion de l'habitat des eaux intérieures, et à la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril* (LEP). Il s'est doté d'un cadre pour l'aquaculture, et a une approche de plus en plus sophistiquée en matière de recherche scientifique. En outre, le MPO doit tenir compte de l'évolution de la jurisprudence.

Dans son plan stratégique quinquennal « *Nos eaux, notre avenir* », qui couvre les années 2005 à 2010, le Ministère a aussi reconnu qu'il doit renouveler ses politiques et programmes touchant les collectivités autochtones. Il y énonce son objectif prépondérant, c'est-à-dire favoriser et renforcer ses rapports avec les groupes autochtones par la définition d'objectifs quinquennaux. Le présent Cadre intégré des politiques autochtones s'appuie sur les objectifs du Plan stratégique et les précise en fonction des activités énoncées dans le Plan d'action.

Le MPO a élaboré une Stratégie de développement durable pour 2007-2009, dans laquelle il s'engage à collaborer avec les parties intéressées et les utilisateurs de la ressource afin de transformer la culture de prise de décision dans le domaine des pêches et des océans. La Stratégie énonce les objectifs et les engagements du Ministère pour intégrer le développement durable à ses activités courantes.



Le Cadre intégré des politiques autochtones vise à aider le MPO à atteindre ses objectifs. C'est pourquoi il relate l'expérience du MPO en matière de questions autochtones, trace l'évolution de ses programmes et de ses politiques dans ce domaine et fait le point sur la situation actuelle.

Le Cadre intégré des politiques autochtones vient préciser les objectifs du Plan stratégique et de la Stratégie de développement durable du MPO. De plus, il constitue un élément fondamental de la planification ministérielle, c'est-à-dire les Rapports sur les plans et priorités, les plans d'activités annuels, les vérifications et les évaluations. Il a en outre des liens avec les lois, règlements, politiques et programmes des secteurs, y compris la Stratégie sur les océans du Canada et l'Initiative de renouvellement de la gestion des pêches. Il dicte comment devront être gérées les pêches commerciales intégrées dans l'Atlantique et le Pacifique, c'est-à-dire que tous les pêcheurs (autochtones et non autochtones) devront pratiquer la pêche selon des règles communes et transparentes.





INTRODUCTION

Dans son plan stratégique quinquennal « Nos eaux, notre avenir » couvrant la période de 2005 à 2010, le MPO reconnaissait qu'il devait élaborer un cadre de ses politiques et programmes touchant les collectivités autochtones. Ce plan préconise l'intégration complète des politiques et programmes du Ministère et énonce un objectif fondamental : favoriser et renforcer les rapports entre le Ministère et les peuples autochtones.

Le plan stratégique établit en outre les cinq objectifs quinquennaux suivants pour maintenir et renforcer les rapports entre le MPO et les groupes autochtones :

1. Faire participer davantage les groupes autochtones aux processus décisionnels de gestion des pêches selon un modèle de cogestion dans le cadre duquel ils collaborent avec le Ministère à la prise de décisions.
2. Faire participer davantage les groupes autochtones aux processus décisionnels dans d'autres champs de responsabilité du MPO, notamment la gestion intégrée des océans, les espèces en péril, la gestion de l'habitat, la recherche scientifique et la mise en valeur de l'aquaculture.
3. Améliorer la stabilité des pêches sur les côtes Ouest et Est en réglant les problèmes d'accès à la pêche commerciale.
4. Continuer de gérer les pêches conformément à la protection que la Constitution accorde aux droits ancestraux et issus de traités, en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et de la *Loi sur les pêches*.

5. Contribuer à l'objectif plus général du gouvernement du Canada d'assurer un meilleur développement économique des Premières nations en les faisant profiter davantage des possibilités économiques, comme celles que représente la pêche commerciale.

Ce Cadre intégré des politiques autochtones s'inspire des objectifs du plan stratégique du MPO, qu'il vient préciser.



Vision

Appuyer des collectivités autochtones saines et prospères, c'est-à-dire :

- établir et maintenir avec elles des relations étroites et stables;
- travailler de façon à faire honneur à la Couronne;
- aider les Autochtones à participer davantage aux pêches et à l'aquaculture, aux possibilités économiques qu'elles engendrent, de même qu'à la gestion des ressources aquatiques.



CONCRÉTISER LA VISION

A) PRINCIPES DIRECTEURS


Quand il élabore et met en œuvre des politiques et des programmes pour concrétiser sa vision, le MPO se fonde sur les principes suivants :

- il respecte les Autochtones et leurs collectivités, leurs droits, leurs valeurs et leurs aspirations;
- il se montre proactif; il cherche des façons opportunes et novatrices de résoudre les problèmes qui surgissent par la discussion, la négociation et la conciliation;
- il met à profit les connaissances, la sagesse et les compétences des Autochtones grâce à des processus de prise de décisions et de gestion axés sur la participation et la concertation;
- il tente de satisfaire les intérêts des Autochtones dans la gestion des océans et des ressources aquatiques en tenant compte de la nécessité de conserver la ressource, de la gérer de manière efficace et efficiente, et de protéger les intérêts des autres Canadiens.

b) STRATÉGIES

Pour concrétiser sa vision, le MPO s'est doté de sept stratégies accompagnées de résultats essentiels et de mesures (Annexe A) :

1. **Tisser des liens solides et stables**, c'est-à-dire maintenir et améliorer les relations de travail avec les Autochtones, en mettant l'accent sur une *culture interne et un climat externe de compréhension et de respect mutuels*.
2. **Tenir compte des droits ancestraux et issus de traités des Autochtones**, c'est-à-dire s'acquitter de son mandat conformément à la protection constitutionnelle garantie à l'égard des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada.
3. **Participer à la négociation des ententes de revendications territoriales, que l'on appelle aussi les traités modernes (ententes de revendications territoriales)**, dans le cadre des processus de négociation dirigés par le ministère des Affaires indiennes et du Nord du Canada (MAINC), régler les questions associées à l'exploitation et à la gestion des ressources aquatiques, des habitats et des océans.
4. **Faire participer davantage les Autochtones à la cogestion des ressources aquatiques**, c'est-à-dire collaborer avec eux pour qu'ils participent davantage à la gestion et à la protection des ressources aquatiques, des habitats et des océans, notamment la formulation de politiques et de programmes, la planification, la prise de décisions concernant la gestion des ressources, et l'exécution des programmes.
5. **Faire participer davantage les Autochtones aux pêches commerciales intégrées et aux autres possibilités économiques du secteur aquatique**, c'est-à-dire faciliter leur participation aux possibilités de l'aquaculture et des pêches commerciales intégrées durables, ainsi qu'à la gestion des ressources aquatiques.
6. **Renforcer la capacité des Autochtones de participer au secteur aquatique**, c'est-à-dire collaborer avec eux dans le cadre de programmes comme la Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA), le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques (PAGRAO), le Programme autochtone de gestion de l'habitat dans les régions intérieures (PAGHRI), l'Initiative de l'après-Marshall, l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique (IPCIA), l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique (IPCIP), et collaborer avec d'autres organismes du gouvernement du Canada pour renforcer la capacité des groupes autochtones de participer au secteur des ressources aquatiques.

- 
7. **Renforcer la capacité du MPO de servir les groupes autochtones**, c'est-à-dire renforcer sa propre capacité et celle de son personnel de servir les collectivités autochtones et de régler les problèmes qui surgissent, en mettant sur pied des initiatives qui touchent tout le Ministère et en prodiguant de la formation aux employés.

CONTEXTE

ASPECTS À ENVISAGER

Le Cadre intégré des politiques autochtones tient compte de divers aspects, notamment :

- l'évolution du mandat et de la vision du MPO, et les mesures législatives qui influent sur la gestion des ressources marines;
- les intérêts et aspirations des Autochtones en ce qui concerne les pêches, les océans et les ressources aquatiques;
- les intérêts, besoins et aspirations des intervenants dans la gestion des pêches et des ressources aquatiques;
- l'évolution de la jurisprudence sur les droits ancestraux des Autochtones et ceux issus de traités;
- les négociations des ententes de revendications territoriales;
- l'expérience du MPO au chapitre de la consultation et de la prise en compte des intérêts des Autochtones;
- les rapports entre les politiques et les programmes du MPO et ceux d'autres ministères fédéraux, et ceux des provinces et des territoires.

MANDAT ET VISION DU MPO

Le principal objectif stratégique du MPO est d'intégrer complètement ses politiques et programmes et de veiller à ce qu'ils cadrent avec les valeurs, les objectifs et les priorités des Canadiens.

Le Plan stratégique reconnaît expressément l'importance de faire participer les collectivités autochtones du Canada à l'atteinte de ces objectifs. Il énonce un objectif particulier prépondérant, c'est-à-dire renforcer et encourager la relation entre le Ministère et les groupes autochtones, et collaborer avec eux à des activités comme les pêches, la gestion intégrée des océans, la gestion de l'habitat, la recherche scientifique et l'aquaculture.

Six initiatives contribuent à l'atteinte de cet objectif :

1. La mise en œuvre d'un Plan d'action pour les océans, qui renouvelle la façon dont le Canada entend gérer ses océans au XXI^e siècle.
2. L'élaboration d'une stratégie de gouvernance internationale de la pêche dans l'Atlantique, pour contrer la surpêche.
3. L'élaboration d'un nouveau modèle de gouvernance des pêches administrées par le MPO, notamment le renouvellement de la *Loi sur les pêches*.
4. L'appui au développement d'une industrie aquacole canadienne durable et concurrentielle à l'échelle internationale.
5. L'amélioration de la qualité des services de la Garde côtière canadienne.
6. Le renouvellement du programme des Sciences du MPO pour rehausser la communication de l'information et des avis et la prestation des services scientifiques.



INTÉRÊTS ET ASPIRATIONS DES AUTOCHTONES

Les pêches, la récolte et la gestion des ressources aquatiques ont une importance particulière pour de nombreuses collectivités autochtones. Bon nombre d'entre elles vivent près d'importants lieux de pêche, à proximité de ressources aquatiques et maritimes, et accordent beaucoup d'importance à la gestion de ces ressources.

Les groupes autochtones souhaitent profiter davantage des possibilités économiques que représentent les ressources aquatiques pour stimuler le développement de leur collectivité. Ils réclament une meilleure stabilité des pêches à des fins alimentaires, sociales et rituelles. Ils veulent participer davantage à la gestion des ressources aquatiques et maritimes, assumer un plus grand rôle en matière d'intendance, notamment dans l'évaluation des stocks, la gestion des océans et de l'habitat, la conservation et la protection, et l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies de rétablissement des ressources.

Nombre de groupes autochtones revendiquent le droit ancestral de pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles. Ils sont également nombreux à soutenir que le droit ancestral à l'autonomie gouvernementale s'applique à beaucoup d'aspects de la gestion des ressources aquatiques et qu'ils ont le droit ancestral de participer davantage à la protection de ces ressources.

Dans les régions du Golfe, des Maritimes, de Terre-Neuve-et-Labrador, du Pacifique, du Centre et de l'Arctique et du Québec, le MPO et d'autres ministères fédéraux participent activement à la mise en œuvre de traités et d'ententes de revendications territoriales conclus avec les Inuits et les Premières nations. Ces arrangements résultent de négociations particulières et peuvent englober des droits garantis par la Constitution en ce qui concerne la pêche, la gestion des pêches et des ressources aquatiques et l'autonomie gouvernementale. De plus, l'incidence des changements climatiques et la mise en œuvre de la LEP intéressent au premier chef les groupes autochtones.

Les Autochtones veulent voir augmenter considérablement les possibilités économiques qu'offrent les pêches commerciales intégrées, obtenir des quantités accrues de poisson à des fins alimentaires, sociales et rituelles, et avoir davantage voix au chapitre dans la gestion des ressources aquatiques.

INTÉRÊTS ET ASPIRATIONS DES UTILISATEURS DE LA RESSOURCE

L'exploitation des ressources aquatiques est importante pour bon nombre de collectivités côtières canadiennes. De plus en plus, l'industrie de la pêche, d'autres secteurs d'activité, les organismes gouvernementaux et les organisations non gouvernementales exhortent le gouvernement du Canada à instaurer un régime de cogestion et d'accès aux ressources aquatiques plus stable, plus certain et plus prévisible.

Les utilisateurs de la ressource comptent également sur le MPO pour assurer l'harmonie dans la gestion de ces ressources. Ainsi, la plupart des groupes de la pêche commerciale voient d'un bon œil la stabilisation des parts des participants autochtones et non autochtones, sous réserve d'un retrait volontaire de permis. Bon nombre d'intervenants du secteur commercial comprennent et acceptent que les groupes autochtones auront un meilleur accès aux pêches à la faveur des traités et d'autres mécanismes. Le Cadre intégré des politiques autochtones du MPO tient compte des intérêts et des objectifs de tous les utilisateurs de la ressource de façon positive, attentive et équitable.


INTÉRÊTS DU GOUVERNEMENT

En 2004, la Cour suprême du Canada, dans l'affaire Taku/Haïda, a étudié l'obligation du gouvernement de consulter les groupes autochtones qui revendiquent mais qui n'ont pas établi les titres ou autres droits ancestraux de leurs collectivités. La Cour a conclu que le gouvernement a le devoir de consulter les Autochtones et, le cas échéant, de tenir compte de leurs intérêts s'il est au courant de l'existence éventuelle d'un titre ou de tout autre droit des Autochtones et qu'il envisage de prendre une décision qui pourrait y porter préjudice. Cette obligation est rattachée à l'honneur de la Couronne. La Cour a décidé que la portée de cette obligation serait fonction des circonstances, notamment le caractère fondé de la revendication d'un titre ancestral ou de tout autre droit autochtone et la gravité des incidences pouvant éventuellement porter atteinte aux droits ou aux titres revendiqués.

Tous les ministères et les organismes qui participent aux programmes autochtones doivent se coordonner, afin de veiller à l'efficacité de ces programmes. Le Ministère exécute donc ses programmes autochtones en consultation avec les autres ministères fédéraux et avec les provinces et les territoires (Annexe C), et principalement, avec le MAINC.

En règle générale, le MAINC assume la responsabilité principale mais non exclusive de voir à ce que le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités au chapitre de la Constitution, des traités, des politiques et des lois envers les Premières nations, les Inuits et les populations du Nord. Pour ce faire, le MAINC collabore avec ces groupes, de même qu'avec d'autres ministères et organismes fédéraux, les provinces et les territoires. On s'aperçoit que de plus en plus, le rôle du MAINC est de gérer le changement et, pour le faciliter, de réunir les partenaires et les intérêts en cause.





Le rôle principal du MAINC est d'aider les Premières nations et les Inuits à mettre sur pied des collectivités dynamiques et viables et à réaliser leurs aspirations sociales et économiques. Le MAINC négocie des ententes globales et particulières de revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale au nom du gouvernement fédéral, il supervise la mise en œuvre de ces ententes et il appuie le développement économique.

Le MPO contribue à l'établissement de relations intergouvernementales touchant les traités et la gouvernance. Pour ce faire, il participe à la négociation, au règlement et à l'application des ententes de revendications territoriales et des arrangements en matière d'autonomie gouvernementale en partenariat avec le MAINC, les provinces et territoires, et les peuples autochtones. Ce volet du programme du MPO est en constante évolution et occupe une place de plus en plus importante. Outre l'établissement des positions de négociation dans les dossiers touchant les pêches et les océans, le MPO participe également à des dossiers comme les mesures liées aux traités et les arrangements supplémentaires à cet égard.

Les ententes de revendications territoriales au Canada prévoient des ententes de cogestion entre le gouvernement et les bénéficiaires. Ainsi, le traité avec les Nisga'a, les ententes de revendications territoriales dans l'Arctique et les ententes similaires au Québec et au Labrador établissent des structures et des processus de cogestion des pêches.

Dans l'ensemble, les provinces et les territoires appuient les progrès réalisés durant la période de transition qui mène aux ententes de revendications territoriales.


RELATIONS DU MPO AVEC LES GROUPES D'INTÉRÊTS AUTOCHTONES

Le MPO met en œuvre les dispositions des ententes de revendications territoriales portant sur les pêches et les océans en collaboration avec les groupes autochtones. L'accroissement de l'autonomie gouvernementale et l'amélioration de la collaboration et de la coordination dans le domaine de la gestion des ressources aquatiques ont contribué à consolider les relations entre le MPO et les groupes autochtones.

Le MPO collabore étroitement avec les groupes autochtones depuis la décision *Sparrow* de 1990. Il a beaucoup modifié la gestion des pêches et a mis sur pied divers programmes pour donner aux groupes autochtones l'accès aux ressources marines et les faire participer à leur gestion.

Les programmes autochtones du MPO visent à renforcer les rapports entre le gouvernement fédéral et les groupes et collectivités autochtones en favorisant leur intégration dans la pêche commerciale et le développement de capacités scientifiques, techniques et administratives au sein des groupes autochtones. Ainsi, les Autochtones peuvent participer davantage à la gestion des ressources et des océans ainsi qu'aux processus multilatéraux de prise de décisions et de consultation. Le MPO applique une stratégie qui prévoit :

- l'accès aux ressources aquatiques conformément aux droits revendiqués et aux aspirations socio-économiques;
- des ententes annuelles visant à garantir une pêche ordonnée et à améliorer la stabilité;
- la participation accrue des Autochtones à la cogestion des pêches.



Ces programmes se traduisent en retombées positives :

- pour l'industrie, grâce à une meilleure intégration des pêches commerciales, axée sur une responsabilité et une certitude accrues, ce qui en améliore la rentabilité;
- pour les collectivités autochtones, car elles jouissent de meilleures perspectives d'emplois et de revenus liés à la pêche, d'un meilleur développement des capacités et d'une plus grande participation à la gestion;
- pour les Canadiens, qui profitent d'une plus grande certitude et d'une stabilité accrue.

En outre, les programmes du MPO soutiennent l'objectif prépondérant qui consiste à assurer plus de stabilité et de certitude grâce à la négociation et à la mise en œuvre d'ententes de revendications territoriales.

Parmi ces programmes (décrits à l'Annexe B), on peut citer :

- Stratégie relative aux pêches autochtones (SRAPA);
- Programme de transfert des allocations (PTA), un volet de la SRAPA et du PAGRAO;
- Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques (PAGRAO);
- Programme autochtone de gestion de l'habitat dans les régions intérieures (PAGHRI);
- Initiative de l'après-*Marshall* (IAM) (2000-2007):
 - le Programme d'accès aux pêches;
 - l'Initiative de mentorat en mer (IMEM);
 - l'Initiative de gestion des opérations de pêches (IGOP).
- Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique (IPCIA);
- Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique (IPCIP);
- *Loi sur les espèces en péril* (LEP).

La SRAPA, qui s'applique là où le MPO gère la pêche et où le règlement des revendications territoriales n'a pas encore établi un cadre de gestion, fournit un cadre donnant accès aux pêches à des fins alimentaires, sociales et rituelles (ASR), conformément à la décision *Sparrow* de 1990. Le PTA facilite le retrait volontaire des permis de pêche commerciale et la délivrance à des groupes autochtones de permis communautaires pour la pêche commerciale sans accroître pour autant la pression sur la ressource.

Le PAGRAO, qui s'applique dans des secteurs où le MPO gère la pêche et où des revendications territoriales n'ont pas encore été réglées, vise à rassembler les groupes autochtones vivant dans un même bassin versant ou un même écosystème et à édifier leurs capacités afin qu'ils puissent participer aux processus décisionnels de gestion des ressources aquatiques et océaniques.

Le PAGHRI a été élaboré pour aider les groupes autochtones résidant dans les provinces intérieures à participer à la gestion des activités liées à l'habitat du poisson. Il vise à accroître la capacité de ces collectivités à participer aux processus décisionnels associés aux activités de gestion de l'habitat, et à favoriser un rapprochement entre le MPO et les groupes autochtones.

L'IAM a été lancée en 2000, à la suite de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Marshall*, rendue à l'automne 1999. La Cour avait alors statué que les traités signés en 1760 et en 1761 par les Premières nations Micmaques et Malécites (PNMM) comportait un droit communautaire de pratiquer la chasse, la pêche et la cueillette pour en tirer une subsistance convenable. Le jugement de la Cour touchait 34 PNMM du Nouveau-Brunswick, de la Nouvelle-Écosse, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Gaspésie, au Québec.

Dans le cadre de l'IAM, qui s'est terminée en mars 2007, le MPO a négocié des ententes de pêche provisoires avec les PNMM pour leur assurer un accès à la pêche commerciale. En vertu de ces ententes, le MPO a attribué aux PNMM des permis de pêche de diverses espèces, ainsi que des bateaux, des engins de pêche et divers équipements, des activités pour édifier leurs capacités, de la formation et des infrastructures. Le Ministère a réussi à conclure des ententes avec 32 des 34 Premières nations touchées.


L'IMEM est un programme de quatre ans lancé en 2004 dans le cadre de l'après-Marshall; elle a pour but de développer les compétences des membres des PNMM pour qu'ils puissent exploiter diverses pêches efficacement et en toute sécurité. Elle vise aussi à instaurer dans les PNMM la capacité d'assurer elles-mêmes la formation requise.

Créée en février 2004, l'IGOP est un programme de quatre ans qui vise à offrir à des personnes un mentorat en administration et en gestion de la pêche, ainsi qu'à renforcer les structures communautaires de gestion de la pêche au sein de chacune des PNMM. La prestation est assurée par l'entremise des chefs de bande, des conseils des Premières nations et des organisations autochtones. L'Initiative aide les Autochtones à gérer leurs opérations de pêche et à établir des règles garantissant que toute la collectivité bénéficie des retombées de la pêche.

L'IPCIA a été annoncée dans le Budget de 2007, prend le relais de l'Initiative de l'après-Marshall. Elle a pour but d'aider les PNMM à maximiser les retombées potentielles de l'accès aux pêches dont elles disposent et de renforcer la responsabilisation et la transparence de leurs entreprises de pêche. Le MPO collabore étroitement avec les PNMM pour honorer les engagements qu'il a pris dans les ententes de pêche et faciliter la transition vers le processus à long terme de conclusion des ententes de revendications territoriales.

L'IPCIP annoncée le 16 juillet 2007, vise en partie à appuyer la participation des Premières nations de la C.-B. aux pêches commerciales intégrées; la mise sur pied d'entreprises de pêche viables; la participation accrue aux processus décisionnels liés à la gestion des pêches. Cette initiative favorise une certitude et une stabilité accrues entourant l'accès à la pêche et les allocations, ainsi que l'amélioration des activités de surveillance, de rapport et d'application de la loi, en vue d'appuyer une meilleure rentabilité économique et la pérennité des ressources halieutiques.





Le MPO collabore avec les collectivités autochtones aux fins de l'application de la *Loi sur les espèces en péril*. Le Ministère fait de la sensibilisation et donne de la formation concernant la LEP; il administre le processus réglementaire régissant l'inscription des espèces en vertu de la LEP; il fait de la mobilisation et il mène des consultations et il planifie et met en œuvre le rétablissement des espèces.

SOMMAIRES DES DÉFIS ET DES POSSIBILITÉS

Défis

- Les groupes autochtones s'intéressent de plus en plus à tous les aspects des ressources aquatiques, notamment la cogestion et la participation dans le secteur des pêches.
- La négociation des ententes de revendications territoriales prend du temps.
- Les groupes autochtones doivent renforcer leurs capacités financières, techniques et scientifiques pour participer comme ils le souhaitent à la gestion du secteur aquatique.
- Bon nombre des ressources halieutiques du Canada sont intégralement exploitées et ne peuvent soutenir des pressions continues ou accrues sans incidences sur le plan biologique ou économique.
- La gestion des pêches canadiennes est une tâche complexe. Il faut concilier bon nombre d'éléments et d'intérêts à l'aide de données imparfaites et avec des ressources financières limitées.
- Les utilisateurs de la ressource (autochtones et non autochtones) et les organisations environnementales non gouvernementales et d'autres intervenants ont souvent des intérêts divergents.

Possibilités

- Le MPO aide le MAINC concernant le volet « pêches et océans » des revendications territoriales et des ententes d'autonomie gouvernementale.
- Ces négociations sont pilotées par le MAINC et visent à assurer une certaine certitude en ce qui concerne les droits ancestraux et issus de traités.
- Bon nombre de collectivités autochtones sont bien placées pour participer à la gestion du secteur des ressources aquatiques et leurs membres possèdent d'immenses connaissances et compétences traditionnelles.
- Les groupes autochtones ont de plus en plus la capacité technique de participer au secteur des ressources aquatiques et à la gestion de ces ressources, ce qui est attribuable dans une certaine mesure aux programmes actuels du MPO.
- Les rapports entre le MPO et les peuples autochtones du Canada sont devenus plus harmonieux grâce aux programmes autochtones et au processus des ententes de revendications territoriales globales.
- Le MPO appuie la participation des Autochtones aux pêches commerciales intégrées, qui visent à fournir à tous les utilisateurs de la ressource (autochtones et non autochtones) l'occasion de travailler ensemble en vue de maximiser la valeur des pêches.
- Le MPO fait participer les groupes autochtones au renouvellement de l'ensemble de ses politiques et programmes, notamment ceux qui portent sur la gestion des pêches, la gestion de l'habitat, la gestion des sciences et des océans, et les espèces en péril.
- Le MPO s'affaire à renouveler la *Loi sur les pêches*. La Direction générale des politiques et de la gouvernance autochtones propose des modifications qui donneront au Ministère la souplesse voulue pour concrétiser sa vision.

ANNEXE A

PLAN D'ACTION ÉNONÇANT LES STRATÉGIES POUR CONCRÉTISER LA VISION DU MINISTÈRE

STRATÉGIE 1 : ÉTABLIR ET APPUYER DES RELATIONS ÉTROITES ET STABLES

Le MPO maintient et améliore ses relations de travail avec les peuples autochtones en favorisant une culture interne et un climat externe de compréhension et de respect mutuels. Le Ministère maintiendra et améliorera également ses rapports avec d'autres organismes du gouvernement du Canada et des provinces et territoires afin de mieux servir les collectivités autochtones.

RÉSULTATS ESSENTIELS

- échange constant et accru de renseignements et d'opinions entre les groupes autochtones et le personnel du MPO, à tous les niveaux;
- promotion de l'échange de renseignements et d'opinions entre les groupes autochtones et les intervenants;
- formation continue et améliorée du personnel du MPO afin qu'il puisse aider le Ministère à interagir avec les Autochtones;
- collaboration efficace avec les autres organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux pour régler les problèmes et améliorer la qualité de vie des Autochtones au pays.

STRATÉGIE 2 : TENIR COMPTE DES DROITS ANCESTRAUX ET DES DROITS ISSUS DE TRAITÉS DES AUTOCHTONES

Le MPO s'acquitte de son mandat conformément à la protection constitutionnelle garantie à l'égard des droits ancestraux et issus de traités des peuples autochtones du Canada.

RÉSULTATS ESSENTIELS

- le MPO consulte les groupes autochtones lorsque sa gestion des ressources aquatiques risque d'avoir une incidence sur les droits ancestraux ou issus de traités des Autochtones;
- lorsqu'une revendication territoriale a été négociée avec un groupe autochtone, le MPO gère les ressources aquatiques conformément aux droits de pêche et aux régimes de gestion établis selon l'entente;
- dans le cas des groupes autochtones qui ne sont pas signataires d'une entente de revendication territoriale et lorsque le MPO gère la pêche, le Ministère continuera de maintenir la politique de la SRAPA, qui consiste à consulter les Autochtones et à tenir compte de leurs intérêts, notamment les possibilités de pêche alimentaire, sociale et rituelle, dans le cadre d'ententes de gestion d'une durée limitée; cela se fait (souvent) par la délivrance de permis de pêche communautaire en vertu de la Loi sur les pêches et du *Règlement sur les permis de pêche communautaires des Autochtones* (RPPCA) qui en découle;
- lorsqu'il ne parvient pas à conclure une entente, le MPO tient compte des besoins alimentaires, sociaux et rituels et délivre des permis de pêche communautaires en vertu du RPPCA;
- le MPO incite les groupes autochtones à participer à des comités établis à l'échelle d'une région ou d'un bassin hydrographique (comme les groupes inscrits au PAGRAO et au PAGHRI) grâce auxquels l'information pertinente en matière de gestion peut leur être communiquée efficacement.



STRATÉGIE 3 : PARTICIPER À LA NÉGOCIATION DES ENTENTES DE REVENDICATIONS TERRITORIALES

Le MPO continue de prêter son appui et de participer aux négociations pilotées par le MAINC, pour ce qui est de définir les allocations de ressources aquatiques et les dispositions visant à protéger l'habitat, les océans, etc.

RÉSULTATS ESSENTIELS

- appui efficace au MAINC dans ses activités de négociation des ententes de revendications territoriales pour les questions qui relèvent du mandat du MPO et en particulier pour ce qui touche l'accès à la ressource, la gestion des pêches et des océans et les évaluations environnementales.

STRATÉGIE 4 : FAIRE PARTICIPER DAVANTAGE LES AUTOCHTONES À LA COGESTION DES RESSOURCES AQUATIQUES

Le MPO collabore avec les groupes autochtones afin de les faire participer davantage aux divers aspects de la gestion et de la protection des ressources aquatiques, notamment la formulation et la planification des politiques et des programmes, le processus décisionnel en matière de gestion des ressources et l'exécution des programmes (voir la description des secteurs à l'Annexe D).

RÉSULTATS ESSENTIELS

- mise en œuvre des ententes de revendications territoriales;
- participation des Autochtones au renouvellement des politiques et des programmes du MPO énoncés dans le Plan stratégique;
- participation des Autochtones aux structures et aux processus de cogestion dans le cadre desquels les responsabilités de la gestion des ressources sont partagées entre le gouvernement et les utilisateurs;

- modifications à la *Loi sur les pêches* qui permettent aux groupes autochtones et aux autres intervenants de participer davantage aux processus décisionnels;
- participation des groupes autochtones à l'établissement de plans de gestion intégrée des pêches;
- élaboration, à l'échelle de la région ou du bassin hydrographique, de moyens pour permettre aux groupes autochtones de participer à la gestion des ressources aquatiques dans le cadre du PAGRAO et du PAGHRI.

STRATÉGIE 5 : FAIRE PARTICIPER DAVANTAGE LES AUTOCHTONES AUX PÊCHES COMMERCIALES INTÉGRÉES ET AUX AUTRES POSSIBILITÉS ÉCONOMIQUES DANS LE SECTEUR DES RESSOURCES AQUATIQUES

Le MPO appuie l'essor économique des collectivités autochtones en leur offrant la possibilité de participer aux pêches commerciales, à l'aquaculture et à la gestion des ressources aquatiques.

RÉSULTATS ESSENTIELS

- participation accrue des Autochtones aux pêches commerciales intégrées grâce au PTA sur les deux côtes;
- ententes commerciales provisoires avec les PNMM dans le cadre de l'IAM, complétées par la participation des PNMM à l'IPCIA;
- activités de gestion des pêches menées par les groupes autochtones, dans le cadre de la SRAPA;
- possibilité pour les groupes inscrits au PAGRAO et d'autres groupes autochtones d'obtenir des contrats pour gérer les ressources halieutiques;
- participation accrue des Premières nations de la C.-B. aux pêches commerciales intégrées, grâce à l'IPCIP;

- leadership dans l'établissement d'ententes entre le MPO, Entreprise autochtone Canada, les agences de développement régional du Canada, le MAINC et Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) pour appuyer l'accès des Autochtones au développement économique dans le secteur des pêches et des océans.

STRATÉGIE 6 : RENFORCER LA CAPACITÉ DES AUTOCHTONES DE PARTICIPER AU SECTEUR AQUATIQUE

Le MPO collabore avec les groupes autochtones dans le cadre de ses programmes et en collaboration avec d'autres organismes du gouvernement du Canada pour qu'ils soient en mesure de participer davantage au secteur des ressources aquatiques.

RÉSULTATS ESSENTIELS

- dans le cadre de la SRAPA, appuyer les groupes autochtones pour leur permettre de participer aux consultations sur la gestion des pêches;
- dans le cadre du PAGRAO, de l'IAM, de l'IPCIA et de l'IPCIP, développer la capacité des groupes autochtones, à l'échelle d'une région ou d'un bassin hydrographique :
 - d'interpréter et de communiquer de l'information concernant la gestion des ressources aquatiques;
 - de profiter des possibilités économiques qu'offrent la pêche et l'aquaculture;
 - de participer à la réalisation de programmes de gestion des ressources aquatiques.
- dans le cadre de l'IAM, de l'IPCIA et de l'IPCIP, aider les groupes autochtones à développer une capacité de gouvernance et à acquérir les compétences, l'infrastructure et le matériel nécessaires pour participer aux pêches commerciales;

- aider les groupes autochtones à déterminer et à utiliser les programmes administrés par d'autres organismes fédéraux.

STRATÉGIE 7: DONNER AU MPO LES MOYENS DE SERVIR LES GROUPES AUTOCHTONES

Le MPO renforce sa propre capacité et celle de son personnel de servir les groupes autochtones et de régler les problèmes qui surgissent au moyen d'initiatives sur le plan de l'organisation et de la formation.

RÉSULTATS ESSENTIELS

- amélioration de la coordination et des communications internes touchant les services offerts aux groupes autochtones;
- grâce au Comité des directeurs des affaires autochtones, amélioration de la collaboration entre le personnel de la Direction générale des politiques et de la gouvernance autochtones à l'administration centrale et le personnel régional, principal responsable des programmes autochtones;
- grâce au Caucus autochtone, composé de directeurs généraux de différentes parties du MPO, meilleure coordination des activités liées aux politiques et programmes autochtones du MPO;
- amélioration de la formation du personnel ministériel pour lui permettre de tenir compte plus efficacement des intérêts des groupes autochtones relativement aux pêches et aux océans;
- promotion des détachements et des échanges au Ministère pour élargir le bagage de connaissances et d'expérience du personnel qui s'occupe des questions autochtones.



ANNEXE B

1. ENTENTES DE REVENDICATIONS TERRITORIALES ET AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE


Grâce aux ententes en vertu de la SRAPA, le MPO et les organisations autochtones peuvent mettre à l'essai des initiatives de pêche et des initiatives connexes avant la conclusion des ententes de revendications territoriales, pour en évaluer l'efficacité. Le MPO participe à la négociation et à la mise en œuvre des ententes de revendications territoriales. En voici quelques exemples :

- Mise en œuvre de l'entente entre Terre-Neuve-et-Labrador et l'Association des Inuit du Labrador;
- Maritimes : Participation à un processus à plus long terme propre à la Nouvelle-Écosse et à des discussions sur des mesures provisoires;
- Québec : Les travaux se poursuivent avec le MAINC sur des questions liées aux pêches résultant de l'entente de principe Atikamekw-Montagnais (Entente principale);
- Centre et Arctique : Cinq (5) règlements de revendications (Inuvialuit, Sahtu, Gwich'in, Nunavut et Tlicho [ratifiés en août 2005]). Deux revendications sont en cours de négociation dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) – Premières nations Akaitcho et Deh Cho. Les négociations se poursuivent avec les Denesuline au Manitoba et en Saskatchewan; les Autochtones de ces provinces souhaitent exploiter des terres traditionnelles au Nunavut et dans les T.N.-O.; des négociations se poursuivent avec la nation Métis des T.N.-O. (par contrat);
- Pacifique : Le MPO participe au processus de la Commission des traités de la Colombie-Britannique (BCTC) et coordonne ses réponses stratégiques avec le MAINC concernant les traités et les programmes autochtones. Au 9 décembre 2006, trois groupes, les Premières nations L'heidli Tenneh, Tsawwassen et Maa-Nulth, avaient conclu une entente finale dans le cadre du processus BCTC.

2. POLITIQUES ET GOUVERNANCE AUTOCHTONES AU MPO

CONTEXTE

À titre de principal ministère responsable des océans et de la gestion ainsi que la protection des ressources aquatiques, le ministère des Pêches et des Océans du Canada (MPO) a de plus en plus de contacts avec les collectivités autochtones depuis 1990, en particulier dans les régions où il administre les ressources aquatiques et les océans. La Cour suprême du Canada (CSC) a rendu des jugements qui ont eu pour effet de préciser la nature et la portée des droits ancestraux et des droits issus de traités des Autochtones, puis de baliser la responsabilité des gouvernements de gérer les ressources naturelles d'une façon conforme à la protection que la Constitution accorde à ces droits.



Le MPO a mis sur pied des programmes autochtones afin de promouvoir des rapports empreints de respect et mutuellement bénéfiques avec les groupes autochtones qui cherchent à obtenir une part plus importante des ressources halieutiques. Le Ministère veut ainsi contribuer à la croissance et au bien-être des collectivités autochtones, et les faire participer davantage à la gestion des ressources aquatiques et des océans. Au fil du temps, le MPO a donc noué des contacts plus étroits avec les collectivités autochtones et il a maintenant une présence importante sur le terrain au sein de ces collectivités.

STRATÉGIE RELATIVE AUX PÊCHES AUTOCHTONES (SRAPA)

- dans sa décision *Sparrow* de 1990, la Cour suprême du Canada a statué que lorsqu'un groupe autochtone dispose d'un droit de pêcher à des fins alimentaires, sociales et rituelles, ce droit a préséance sur les autres utilisations de la ressource, une fois les impératifs de la conservation satisfaits;
- en 1992, le MPO a établi la SRAPA pour assurer, entre autres objectifs, la gestion efficace des pêches autochtones conformément aux modalités de la décision *Sparrow*;
- la SRAPA devait également servir d'entente provisoire pour régler les questions de pêche, en attendant la fin des négociations entourant les revendications territoriales globales et les ententes d'autonomie gouvernementale;
- la SRAPA s'applique là où le MPO gère la pêche et dans les cas où les revendications territoriales n'ont pas été réglées pour établir un cadre de gestion des pêches;

- la Stratégie prévoit la négociation d'ententes sur les pêches mutuellement acceptables et en fonction d'un échéancier limité avec quelque 250 groupes autochtones, de même que le financement de la gestion des pêches et des possibilités économiques, notamment celles de la pêche commerciale.

PROGRAMME DE TRANSFERT DES ALLOCATIONS (PTA)

- l'accès aux pêches commerciales constitue une priorité des groupes autochtones dans toutes les régions où le MPO gère la pêche, soit le Golfe, les Maritimes, Terre-Neuve-et-Labrador, le Pacifique, le Centre et Arctique, et le Québec;
- le PTA facilite le retrait volontaire de permis de pêche commerciale et la délivrance de permis communautaires aux groupes autochtones admissibles. Les possibilités économiques découlant de la pêche procurent aux collectivités autochtones des emplois et des revenus dont elles ont grandement besoin.

PROGRAMME AUTOCHTONE DE GESTION DES RESSOURCES AQUATIQUES ET OCÉANIQUES (PAGRAO)

- en septembre 2004, le MPO a lancé le PAGRAO, dans le but de promouvoir les initiatives de renforcement des capacités et de gestion concertée;
- le programme appuie la participation des groupes autochtones aux processus intégrés de planification et de gestion à l'échelle du bassin hydrographique ou de l'écosystème;

- il s'applique à des régions où le MPO gère la pêche, mais où les revendications territoriales n'ont pas été réglées; ce programme fournit des ressources financières pour aider les groupes autochtones qui, ensemble, tentent d'obtenir un accès à un savoir-faire technique, scientifique et administratif. Il facilite également la participation des Autochtones aux processus décisionnels qui s'appliquent à la gestion des ressources aquatiques et des océans;
- les ressources financières peuvent servir à la formation, à l'accès à la pêche commerciale et au développement de capacités dans le secteur de l'aquaculture;
- il facilite la transition du développement des capacités à la cogestion.

PROGRAMME AUTOCHTONE DE GESTION DE L'HABITAT DANS LES RÉGIONS INTÉRIEURES (PAGHRI)

- en octobre 2003, le MPO a mis sur pied le PAGHRI pour aider les groupes autochtones des provinces intérieures à participer à ses activités de réglementation et à ses autres activités de gestion de l'habitat du poisson. Ce programme aide ces groupes à collaborer plus efficacement avec le MPO.

PARTICIPATION DES AUTOCHTONES AUX INITIATIVES LIÉES À LA LEP

- le MPO mène avec les collectivités autochtones des initiatives liées à la *Loi sur les espèces en péril*. Ces initiatives portent sur la notamment sur la sensibilisation et la formation sur la LEP; le processus réglementaire d'inscription des espèces sur la liste; la participation et la consultation; la planification et la mise en œuvre du rétablissement des espèces.

INITIATIVE DE L'APRÈS-MARSHALL (IAM)

- lancée en 2000, à la suite du jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Marshall*, à l'automne 1999, qui a statué que les traités signés en 1760 et 1761 par les PNMM comportaient un droit communautaire de pratiquer la chasse, la pêche et la cueillette pour en tirer une « subsistance convenable »;
- le jugement touchait 34 PNMM situées au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, à l'Île-du-Prince-Édouard et en Gaspésie, au Québec;
- dans le cadre de cette initiative, qui s'est terminée en mars 2007, le MPO a négocié des ententes de pêche provisoires en vertu desquelles les Premières nations obtenaient un accès à la pêche commerciale;
- les ententes accordaient aussi aux PNMM des permis de pêche de diverses espèces, de même que des bateaux, des engins et du matériel de pêche, des moyens de renforcer leurs capacités, de la formation et des infrastructures;
- le MPO a conclu des ententes de pêche avec 32 des 34 PNMM.

INITIATIVE DE MENTORAT EN MER (IMEM)

- ce programme de quatre ans a été lancé en 2004, dans le cadre de l'après-*Marshall*; il vise à aider les membres des PNMM à développer leurs compétences afin qu'elles puissent participer efficacement et en toute sécurité à diverses pêches. L'initiative visait aussi à instaurer chez les PNMM la capacité d'assurer elles-mêmes leur formation.

INITIATIVE DE GESTION DES OPÉRATIONS DE PÊCHE (IGOP)

- en février 2004, l'IGOP a été mise sur pied pour une durée de quatre ans. Le programme vise à offrir à des personnes du mentorat en administration et en gestion de la pêche, ainsi qu'à renforcer les structures communautaires de gestion de la pêche au sein de chacune des PNMM;
- la prestation est assurée par l'entremise des chefs de bande, des conseils des Premières nations et des organisations autochtones;
- l'IGOP aide les organisations autochtones à gérer leurs opérations de pêche et à établir des règles garantissant que toute la collectivité bénéficie des retombées de la pêche.

INITIATIVE DES PÊCHES COMMERCIALES INTÉGRÉES DE L'ATLANTIQUE (IPCIA)

- cette initiative lancée en 2007 prend le relais de l'Initiative de l'après-*Marshall*. Elle a pour but d'aider les PNMM à maximiser les retombées potentielles de l'accès aux pêches dont elles disposent et de renforcer la responsabilisation et la transparence de leurs entreprises de pêche;

- le MPO collabore étroitement avec les PNMM pour honorer les engagements qu'il a pris dans les ententes de pêche et pour faciliter la transition vers le processus à long terme de conclusion des ententes de revendications territoriales.

INITIATIVE DES PÊCHES COMMERCIALES INTÉGRÉES DU PACIFIQUE (IPCIP)

- l'IPCIP a été mis sur pied pour accroître la participation des Premières nations de la Colombie-Britannique aux pêches commerciales intégrées conformément au processus de traité de la Colombie-Britannique. L'initiative comporte divers éléments;
 - l'accès aux pêches commerciales (quota, permis, engins) grâce au retrait volontaire de permis de pêche commerciale;
 - l'accès des Premières nations de la Colombie-Britannique aux pêches commerciales au moyen d'ententes négociées;
 - du financement pour la création d'entreprises et de la formation dans le domaine des pêches, à l'appui d'entreprises de pêche durable gérées et exploitées par les Premières nations;
 - participation accrue des Premières nations aux processus de prise de décision en gestion des pêches, ce qui comprend l'élaboration de politiques.



Photo : T. McBroj



ANNEXE C

INTÉRÊTS AUTOCHTONES

On peut placer les intérêts des Autochtones en ce qui concerne les pêches et les océans, dans cinq grandes catégories (accès et répartition des ressources, cogestion, capacité, développement économique et gouvernance) qui sont présentées ci-dessous pour expliquer le contexte dans lequel nous travaillons.

Le MAINC est le principal ministère fédéral chargé de négocier et de mettre en œuvre les ententes de revendications territoriales, qui établissent les droits aux ressources aquatiques. C'est également le MAINC qui négocie et met en place les processus et structures de gestion des ressources.

ACCÈS ET ALLOCATIONS

- voici comment on définit l'accès :
« Possibilité de prélever ou d'exploiter les ressources halieutiques, en général en vertu de permis délivrés par Pêches et Océans Canada, avec l'autorisation du ministre. Le Ministère doit tenir compte des droits ancestraux et issus de traités des Autochtones lorsqu'il offre cette possibilité »;
- voici comment on définit la répartition des ressources : « La quantité ou la part des ressources halieutiques ou des captures autorisées par le ministre des Pêches et des Océans à ceux qui ont le droit de récolter la ressource »;
- dans la décision *Sparrow*, la Cour suprême du Canada (CSC) a statué que lorsqu'un groupe autochtone peut exercer un droit de pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles, ce droit a préséance sur toutes les autres utilisations de la ressource, une fois les impératifs de la conservation satisfaits;
- des allocations à des fins alimentaires, sociales ou rituelles ont été établies pour la plupart des groupes autochtones là où le MPO gère la pêche;
- dans les pêches commerciales et celles qui relèvent d'ententes de revendications territoriales, les Autochtones veulent qu'on leur garantisse un accès durable et à long terme à la ressource;
- dans les pêches commerciales et celles exploitées à des fins alimentaires, sociales ou rituelles, l'accès est généralement autorisé en vertu de permis délivrés par le MPO sous le régime du RPPCA;
- bon nombre des pêches commerciales sont maintenant exploitées à leur maximum;
- au cours de l'après-*Marshall*, le MPO a conclu des ententes de pêche avec 32 des 34 Premières nations Micmaques et Malécites des Maritimes et de la Gaspésie;
- grâce aux ententes conclues dans le cadre de l'IPCIA, les PNMM pourront exploiter tout le potentiel économique de leurs permis de pêche et participer aux processus décisionnels en matière de gestion des pêches;
- sur la côte Ouest, le MPO a conclu des ententes de pêche avec 200 groupes environ.



COGESTION

- voici comment on définit la cogestion :
« *Le partage de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte des résultats entre le ministère des Pêches et des Océans et les utilisateurs de la ressource. Cette notion englobera éventuellement la délégation du pouvoir de gestion des pêches* »;
- le MPO, qui gérait auparavant la ressource de façon directive et centralisée, préconise maintenant l'intendance partagée des ressources, ce qui suppose la délégation de certains pouvoirs aux utilisateurs;
- le Ministère est en train d'établir des processus de cogestion dans bon nombre de pêches côtières;
- toutefois, les processus de cogestion souffrent de la disparition de certains programmes du MPO (p. ex. IMEM);
- il faut lancer des initiatives de développement des capacités pour outiller certains partenaires afin qu'ils puissent contribuer efficacement au processus de cogestion.

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

- le principal mandat du MPO est de veiller à la conservation des ressources halieutiques et à leur exploitation durable;
- toutefois, les peuples et les collectivités autochtones veulent que le MPO leur donne accès aux ressources halieutiques et océaniques et les aide à profiter des possibilités qu'elles engendrent;
- le MPO n'a pas le mandat de s'occuper du développement économique, mais il a pour politique de créer les conditions qui permettront aux utilisateurs de la ressource d'être, à long terme, plus autonomes, rentables et autosuffisants;

- entreprise autochtone Canada, qui relève du ministre de l'Industrie, a le mandat de favoriser le développement économique des Autochtones;
- les agences fédérales de développement régional ont un mandat de développement économique et des programmes qui peuvent aider les Autochtones à profiter des pêches et d'autres secteurs;
- d'autres ministères ont des programmes – comme la Stratégie de développement des ressources autochtones (SDRA), le Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA) – qui offrent aux Autochtones du perfectionnement et de la formation dans le secteur des pêches, notamment;
- comme nous l'avons mentionné plus tôt, le MPO offre certains programmes (la SRAPA, le PAGHRI, le PTA, le PAGRAO, l'IAM, l'IPCIA, l'IMEM, l'IGOP) qui peuvent aider les groupes autochtones à profiter de certaines possibilités économiques dans le secteur des pêches.

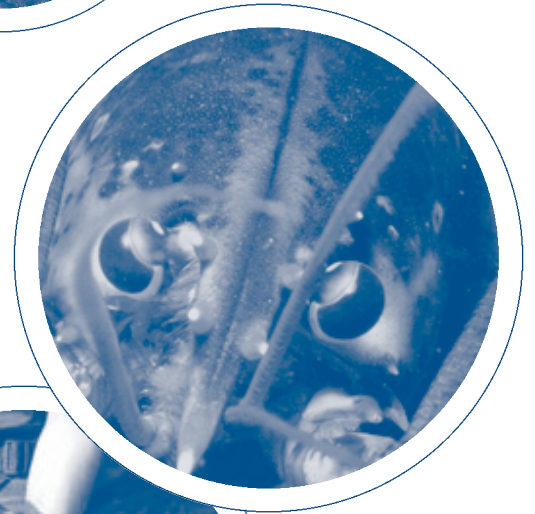
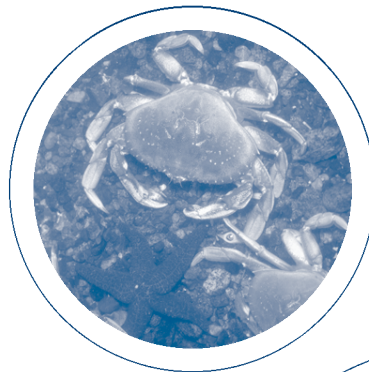
CAPACITÉ

- voici comment on définit la capacité :
« *Les connaissances et les compétences personnelles et organisationnelles nécessaires pour que les groupes d'utilisateurs de la ressource ainsi que leurs membres puissent participer aux processus décisionnels. Elle désigne également les conditions nécessaires à cet égard pour que ces organisations participent aux processus décisionnels* »;
- le développement des capacités peut également aider les gens et les organisations à mieux s'acquitter de leurs fonctions;
- beaucoup de peuples et d'organisations autochtones ont besoin d'aide pour mener des activités liées aux pêches et aux océans, comme la récolte, la gestion des pêches, l'aquaculture, etc;

- la SRAPA, le PAGRAO, l'IAM, l'IPCIA et le PAGHRI ont contribué à augmenter la capacité organisationnelle des collectivités autochtones afin qu'elles participent plus efficacement aux secteurs des pêches et des océans;
- le MPO augmente également ses propres capacités internes.
- lorsque des revendications territoriales sont réglées, les comités chargés des ressources renouvelables participent aux processus de cogestion, de prestation d'avis et de prise de décisions;
- le MPO souhaite améliorer ses structures et processus décisionnels pour faire participer les Autochtones aux décisions sur les pêches et les océans.

GOUVERNANCE

- voici comment on définit la gouvernance : *« L'ensemble des systèmes d'autorité et de prise de décisions en matière de gestion des pêches. Elle englobe également la participation des utilisateurs de la ressource et des autres parties intéressées aux processus de consultation, de planification et de prise de décisions »;*
- on se demande encore quelle serait la meilleure façon d'aider les Autochtones à concrétiser leur vision et de les faire participer aux processus décisionnels du MPO;
- pour gérer les ressources aquatiques, le MPO collabore avec environ 250 groupes autochtones, d'ordinaire au niveau local, et il touche à une vaste gamme de sujets (les pêches à des fins alimentaires, la participation à la pêche commerciale, l'habitat, la gestion des ressources aquatiques, les traités, les ententes de revendications territoriales, l'application de la loi, la capacité);
- le Ministère est régulièrement appelé à prendre des décisions sur l'une ou l'autre de ces questions, et très souvent, cela touche les intérêts de groupes autochtones;
- les groupes autochtones veulent faire partie des conseils consultatifs régionaux sur les pêches;





ANNEXE D

DÉMARCHES SECTORIELLES POUR TENIR COMPTE DES INTÉRÊTS AUTOCHTONES

Les questions de politique et de gouvernance autochtones recourent la plupart des programmes et des activités du MPO. C'est pourquoi le Ministère s'est donné des objectifs quinquennaux (2005-2010) axés sur le renforcement et l'amélioration des relations entre les groupes autochtones et tous les secteurs du Ministère.

SCIENCES

Le Secteur des sciences effectue des recherches qui appuient la gestion des pêches, décrivent précisément les phénomènes océanographiques, et appuient la conservation et la protection de l'habitat et des espèces aquatiques. Ce secteur mène également des inspections pour assurer la santé des ressources halieutiques sauvages et d'élevage. Pour ce faire, il :

- contrôle les ressources aquatiques vivantes et leur environnement, tient à jour les bases de données connexes et fournit des données environnementales utiles pour la pêche en milieu marin et en eau douce;
- se dote de la capacité scientifique voulue pour donner des avis crédibles et évaluer les risques, élaborer des pratiques de gestion de la ressource, des règlements et des normes et pour transférer ses connaissances aux clients, au public et aux médias afin de favoriser la protection, la conservation et le développement durable des ressources aquatiques vivantes et des écosystèmes.

Pour être bien gérées, toutes les pêches doivent reposer sur des données scientifiques. En ce sens, les groupes autochtones qui participent aux pêches commerciales et aux pêches à des fins alimentaires, sociales et rituelles sont des clients du Secteur des sciences. Pour que les programmes de recherche sur les milieux aquatiques portent fruit, il faut recueillir les données scientifiques selon une méthode inclusive, intégrée et participative qui englobe les connaissances et les points de vue des Autochtones.

Le Secteur des sciences est conscient qu'il importe de tenir compte des intérêts des Autochtones. C'est pourquoi il préconise l'établissement de partenariats améliorés entre tous les intérêts scientifiques, entre le milieu scientifique et l'industrie, et entre la collectivité scientifique et les peuples autochtones.

En outre, le Secteur des sciences est chargé des volets « aquatiques » de la LEP et de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique. Il s'acquitte de ses responsabilités à cet égard par l'entremise du Secrétariat responsable de la LEP et de la Direction des sciences de la biodiversité.

Le MPO utilise les connaissances écologiques traditionnelles autochtones (c'est ainsi que les appelle la LEP, tandis que la Convention sur la biodiversité « encourage les gouvernements et les populations autochtones à collaborer pour établir des processus en vue d'habiliter les collectivités autochtones »). Le Secteur des sciences en a pris acte et resserre ses relations de travail avec les peuples autochtones.



GESTION DES PÊCHES ET DE L'AQUACULTURE

Les groupes autochtones veulent participer davantage aux processus décisionnels visant la gestion des ressources aquatiques et des océans. Dans le cadre de la SRAPA et du PAGRAO, ils ont acquis une vaste expérience en gestion des pêches. Le gouvernement et les collectivités côtières autochtones ont des objectifs communs :

- au premier titre, assurer l'exploitation durable et la conservation de la pêche;
- promouvoir la viabilité des pêches, grâce à une plus grande autosuffisance et à une intendance partagée;
- rendre l'accès à la ressource et sa répartition plus stables et plus transparents, ce qui permettra d'instaurer un climat opérationnel et commercial plus stable et plus prévisible;
- améliorer le processus décisionnel de la gestion des pêches en le rendant plus transparent et en y faisant davantage participer les groupes autochtones et les intervenants;
- gérer les pêches conformément aux garanties constitutionnelles accordées aux droits ancestraux et issus de traités.

PORTS POUR PETITS BATEAUX

Les Ports pour petits bateaux (PPB) exploitent et maintiennent un réseau national de ports afin d'offrir des installations sûres et accessibles aux pêcheurs commerciaux, aux pêcheurs sportifs, aux pêcheurs autochtones et aux plaisanciers. Les PPB exercent leurs activités en vertu des pouvoirs conférés par la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* et la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*. Les PPB ont pour mandat de garder ouverts et en bon état les ports essentiels au secteur des ressources aquatiques.

Cette Direction générale est responsable de plus de 100 ports de pêche et 220 ports de plaisance.


Les ports relevant des PPB sont souvent les seules installations qui témoignent de la présence fédérale dans les petites collectivités côtières et ils constituent le lien le plus direct et le plus visible entre les collectivités et le gouvernement fédéral. Dans des endroits isolés comme le Nord de la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest, les PPB assurent non seulement un important lien de transport pour la population en majorité autochtone, mais ils représentent également une source majeure d'emplois pour les collectivités.

Le gouvernement du Nunavut a déterminé que l'absence de ports pour petits bateaux constituait un obstacle majeur à son développement économique.

Lorsque les PPB envisagent de se dessaisir d'un port pour petits bateaux, le MPO vérifie si une autre organisation souhaite assumer la responsabilité de sa gestion. Le droit de premier refus est toujours accordé aux autres ministères fédéraux ou à des organismes provinciaux ou territoriaux. Si ces organismes ne manifestent aucun intérêt, le MPO s'adresse aux groupes autochtones et aux municipalités de la région dans laquelle sont situées les installations.

HABITAT

L'habitat du poisson au Canada, c'est-à-dire celui qui procure les capacités nourricières essentielles au poisson pour se reproduire, croître et vivre, est crucial pour la sécurité et la viabilité des ressources halieutiques en milieu marin et en eau douce.



Cet habitat, toutefois, peut facilement être détérioré et perdu par suite des activités humaines exercées dans l'eau ou à proximité. L'habitat du poisson s'en trouve souvent transformé et les changements subis sont à la fois évidents et subtils. Ils ont souvent de profondes incidences sur les avantages que le poisson procure aux Canadiens sur les plans économique, social, culturel et environnemental.

Étant donné l'importance que bon nombre de groupes autochtones accordent au poisson et aux autres ressources aquatiques, la protection de l'habitat du poisson sur les trois côtes de même que dans les provinces intérieures est très importante dans la gestion des pêches autochtones. Dans la région du Pacifique, par exemple, la participation des Autochtones à la gestion et à la protection de l'habitat est d'ordinaire énoncée dans les ententes qui relèvent de la SRAPA. Ces ententes définissent les projets de gestion concertée pour améliorer la gestion des pêches, comme l'évaluation des stocks, la valorisation des stocks de poisson et la gestion de l'habitat assurée par l'organisation autochtone.

Dans les eaux intérieures, la participation des Autochtones à la protection et au rétablissement de l'habitat est gérée dans le cadre du PAGHRI. Les objectifs de ce programme qui relèvent du Secteur de l'habitat sont les suivants :

- aider les groupes autochtones à acquérir la capacité administrative et le savoir-faire scientifique et technique pour faciliter leur participation aux projets de protection et de rétablissement de l'habitat;
- favoriser l'établissement de structures de gestion concertée qui contribuent à la gestion intégrée des écosystèmes et des bassins hydrographiques et aux processus de planification;
- renforcer les rapports par un meilleur partage de l'information entre les collectivités autochtones, le MPO, d'autres intervenants et au sein des collectivités autochtones;
- contribuer à l'objectif plus large du gouvernement fédéral d'améliorer la qualité de vie des Autochtones.

Le programme a pour objectif de faciliter la participation des groupes autochtones de l'intérieur du pays aux activités de réglementation et aux autres activités du programme de gestion de l'habitat du poisson du Ministère, en escomptant pour résultats des décisions plus éclairées. Le programme devrait susciter de nouveaux projets de collaboration entre les groupes autochtones, et renforcer les relations du Ministère avec les Autochtones.

GESTION DES OCÉANS

Les océans sont des ressources limitées, mais l'ampleur et la diversité des activités qui s'y déroulent connaissent une croissance exponentielle. Les flottilles de pêche commerciale, le secteur de l'aquaculture, les plaisanciers, les écotouristes, les exploitants de bateaux de croisière, les exploitants de pétrole et de gaz au large des côtes et les entreprises de transport maritime sont en concurrence pour obtenir leur part d'utilisation des océans. La multiplication des activités sur les côtes et en milieu marin a entraîné un déséquilibre des écosystèmes, la dégradation du milieu marin et l'introduction d'espèces pouvant être nuisibles.

En janvier 1997, le Canada a adopté la *Loi sur les océans*, qui établit une approche innovatrice dans la façon dont le Canada gère ses océans au XXI^e siècle.

Le Canada a dévoilé sa stratégie sur les océans le 12 juillet 2002. Cette stratégie donne des orientations stratégiques, et elle permet d'établir des ententes de partenariat et d'entreprendre un certain nombre d'activités, comme :

- intégrer les connaissances scientifiques et écologiques traditionnelles pour améliorer notre compréhension des écosystèmes marins;
- réduire la pollution marine;
- élaborer une stratégie fédérale sur les zones de protection marines;
- recourir à la gestion intégrée pour résoudre les conflits et gérer les activités humaines dans les zones océaniques où des intérêts multiples sont en jeu;
- promouvoir l'intendance et sensibiliser le public;
- promouvoir la collaboration internationale pour protéger les ressources halieutiques et océaniques mondiales.

Le MPO a tout d'abord engagé des discussions avec les provinces et les territoires pour qu'ils appuient l'établissement d'un plan de travail commun en vue de mettre en oeuvre la Stratégie sur les océans. De plus, le MPO coopère avec l'industrie, les peuples autochtones et les intervenants du secteur des océans pour en arriver à un régime moderne de gestion qui fasse participer les Canadiens aux décisions qui les touchent.

Afin que les zones de protection marines s'inscrivent dans une initiative globale visant à protéger la santé et le fonctionnement des écosystèmes marins, elles sont établies dans un contexte de planification intégrée de la gestion. Cette planification tient compte de la protection de chaque zone selon les avantages environnementaux et socioéconomiques en cause.

Une approche coordonnée, comme celle préconisée dans la *Loi sur les océans*, fait en sorte que le gouvernement fédéral collabore avec les groupes autochtones et avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et chaque collectivité pour faire progresser la conservation du milieu marin.

