

Programme sur la Stratégie relative aux pêches autochtones

DOCUMENT DE TRAVAIL



**NATIONAL INDIGENOUS
FISHERIES INSTITUTE**

Indigenous Program Review

**INSTITUT NATIONAL DES
PÊCHES AUTOCHTONES**

Examen des programmes autochtones

pechesautochtones.ca

Aperçu du programme

Dans l'arrêt *R. c. Sparrow* (1990), la Cour suprême du Canada a statué que les Premières Nations disposent d'un droit ancestral de pratiquer la pêche à des fins alimentaires, sociales ou rituelles inscrit dans la Constitution au paragraphe 35.1. Elle a également jugé que ce droit avait préséance sur tous les autres une fois les impératifs de la conservation satisfaits.

Le programme de la Stratégie relative aux pêches autochtones permet à Pêches et Océans Canada de gérer les pêches conformément à l'arrêt *Sparrow* et aux décisions subséquentes de la Cour suprême. Elle constitue un cadre régissant les pêches autochtones à des fins alimentaires, sociales et rituelles réalisées dans le cadre de l'autorisation d'un permis communautaire délivré en vertu de la *Loi sur les pêches*.

Le programme contribue également à renforcer la capacité des communautés autochtones afin qu'elles puissent participer de façon constructive dans la gestion de leurs pêches alimentaires, sociales et rituelles. Cela comprend la capacité d'entreprendre des évaluations scientifiques des stocks et des activités de gestion de l'habitat sur le terrain, de surveiller leurs prises et leurs activités de pêche, et de faire appliquer les règles en place pour la pêche avec permis communautaire.

Les activités et les plans de formation connexes sont mis en vedette dans les accords de contribution qui sont négociés entre les communautés et Pêches et Océans Canada. Environ 125 accords sont signés chaque année depuis que le programme de la Stratégie relative aux pêches autochtones est en vigueur. Il existe 85 accords dans la région du Pacifique qui touchent 162 Premières Nations. La majorité des autres accords sont avec les groupes autochtones au Canada atlantique et au Québec.

Chaque collectivité gère ses pêches à des fins alimentaires, sociales et rituelles



Objectifs du programme

1. Pêche à des fins alimentaires, sociales et rituelles réalisée de façon méthodique
2. Participation à la gestion des pêches
3. Compétences et capacité de gestion des pêches

Sommaire de l'examen documentaire

Lorsque le programme sur la Stratégie relative aux pêches autochtones a été instauré en 1992, Pêches et Océans Canada n'avait pas beaucoup d'expérience dans la gestion des questions autochtones. Toutefois, le programme a évolué au fil du temps; en particulier à mesure que les décisions de la Cour suprême du Canada ont continué à définir le droit des Autochtones de pêcher et de vendre leurs poissons.

En 1998, le Ministère a commencé à publier des rapports annuels sur le programme afin d'en souligner les activités principales, y compris le nombre de postes créés pour les garde-pêche et d'autres membres du personnel technique embauchés pour s'occuper de la restauration de l'habitat, de l'évaluation des stocks et de l'amélioration des pêches. Ces rapports font aussi état des projets régionaux et des statistiques sur les dépenses. On les a publiés jusqu'à 2011.

On a réalisé en 2002 et 2003 un examen approfondi du programme sur la Stratégie relative aux pêches autochtones, lequel prévoyait 34 séances de discussion avec des groupes autochtones de partout au Canada. Cet examen visait à déterminer ce qui fonctionnait et ce qui ne fonctionnait pas, ainsi que ce qui pourrait être modifié pour améliorer le programme. Il visait aussi à examiner si le programme pourrait répondre aux attentes des groupes autochtones en ce qui concerne les pêches et leur gestion, au mandat changeant de Pêches et Océans Canada, ainsi qu'aux objectifs du gouvernement fédéral en lien avec les Autochtones.

L'examen a permis de conclure que le programme était bénéfique aux communautés et aux groupes autochtones, mais qu'il avait aussi besoin de certaines améliorations :

Avantages pour les communautés et les peuples autochtones

Le programme était bénéfique aux communautés et aux groupes autochtones puisqu'il leur fournissait (entre autres) :

- un moyen pour renforcer la capacité et planifier les activités
- un rôle dans la gestion des pêches

- de nouveaux emplois et de la formation
- la possibilité d'utiliser des fonds pour mettre au point un programme élargi de gestion des ressources

Certains groupes autochtones mettaient déjà leurs ressources en commun à l'aide du financement du programme – et, dans certains cas, de celui d'autres sources – en vue d'optimiser les avantages pour leurs communautés. Par exemple, ils se sont servis de ressources mises en commun pour financer des possibilités de création d'emplois et de formation, favoriser la collaboration efficace d'un même bassin hydrographique ou écosystème et réaliser des activités liées à la cogestion de l'habitat, des sciences et des océans.

Pêches et Océans Canada a aussi tiré avantage du programme en recevant de meilleurs renseignements sur les espèces et l'habitat de la part du personnel technique.

Améliorations recommandées

Les Autochtones qui ont participé à l'examen ont recommandé plusieurs améliorations à apporter au programme sur la Stratégie relative aux pêches autochtones, à savoir :

- des accords à long terme, plus simples et plus flexibles
- un financement à long terme qui permettrait de profiter de possibilités à long terme de planification stratégique et de partenariat
- un rôle plus important pour les groupes autochtones dans la gestion des pêches
- une meilleure représentation de la rétroaction des groupes autochtones dans les processus décisionnels
- une formation professionnelle pour les pêcheurs, les garde-pêche et les administrateurs des accords
- une couverture intégrale de l'écosystème ou du bassin hydrographique visé afin d'assurer l'exactitude de la surveillance et de l'analyse des ressources
- de meilleurs liens vers les programmes d'autres secteurs de Pêches et Océans Canada ou d'autres ministères
- des communications plus efficaces

Résultats de l'examen

À la suite de l'examen de 2002-2003 et des recommandations formulées par les participants autochtones, Pêches et Océans Canada a commencé à travailler sur :

- des accords pluriannuels simplifiés
- des exigences en matière de rapports normalisées et simplifiées
- une approche souple en matière de renforcement des capacités
- un dialogue continu pour aborder d'autres préoccupations

Le Ministère a également commencé à élaborer une politique et un cadre de programme plus exhaustifs pour coordonner les initiatives autochtones menées à l'échelle de ses secteurs et programmes. La création du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques a été le troisième résultat produit par l'examen. Ce programme à long terme a été mis en place dans le but de renforcer les capacités et les relations professionnelles parmi les communautés autochtones souhaitant collaborer volontairement à un groupe de gestion aquatique commune d'un bassin hydrographique ou d'un écosystème donné.¹

Il ne semble pas, cependant, que les efforts déployés par le Ministère pour répondre aux recommandations de l'examen 2002-2003 ont tous été poursuivis jusqu'à la fin.

En 2007, une évaluation formative et une vérification de la Stratégie relative aux pêches autochtones ont montré que le programme n'a pas encore permis d'établir les exigences appropriées en matière de production de rapports, entre autres besoins du programme. L'évaluation formative, par exemple, recommandait que Pêches et Océans Canada et les groupes autochtones concluent une entente par rapport aux activités à entreprendre en vertu du programme, que ces activités soient prises en compte dans les accords, et que les exigences en matière de rapports soient clairement définies. Elle recommandait également que les exigences en matière d'établissement de rapports permettent de mesurer l'incidence du programme.

Quant à elle, la vérification de 2007 a conclu que le programme avait besoin d'une orientation cohérente quant à la manière de déterminer l'admissibilité des activités et des éléments, et que des lacunes dans les processus d'administration du programme avaient causé le versement inapproprié de paiements sans la validation

suffisante. De plus, l'équipe de vérification a conclu que le processus de négociation d'accord variait parmi les régions, certaines d'entre elles ne faisant que renouveler l'accord de l'année précédente sans examen approprié.

En 2011, Pêches et Océans Canada s'est engagé de nouveau à utiliser des ententes pluriannuelles, plus simples qui comprennent (entre autres) :

- un modèle commun pour toutes les ententes de programmes autochtones
- une structure de plan de travail avec une plus grande souplesse pour décrire la façon dont les activités satisfont les besoins de la communauté
- des exigences simplifiées en matière de rapports qui mettent l'accent sur l'atteinte de résultats

Cependant, en 2013, une évaluation du programme Stratégies et gouvernance autochtones a révélé que d'autres mesures devaient être prises pour réduire la complexité des ententes et du processus de production de rapports du point de vue des participants autochtones au Programme.

Il s'est écoulé une décennie depuis que le programme sur la Stratégie relative aux pêches autochtones a été évalué, et 15 ans depuis qu'il a été examiné par les participants. Pendant les 25 années d'existence de ce programme, ses niveaux de financement n'avaient jamais été augmentés avant le budget fédéral de 2017.

¹ Le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques est présenté en détail dans un document de travail distinct.

Commentaires de la commission d'examen des programmes autochtones

Les cadres autochtones ayant de l'expérience dans les pêches et les programmes d'aquaculture étaient d'avis que les accords conclus doivent être simplifiés et améliorés. Ils ont signalé le manque d'uniformité des composantes de renforcement des capacités techniques entre les accords et le fait que ceux-ci n'avaient pas été adaptés en fonction de la croissance démographique des communautés.

Les cadres autochtones ont aussi souligné que les renseignements permettant de mesurer les résultats de la Stratégie relative aux pêches autochtones étaient limités, surtout ceux pour établir l'efficacité ou la réussite relative du programme en général et des accords eux-mêmes. Ils ont soulevé certaines interrogations, notamment à savoir si ces accords servaient encore aujourd'hui aux fins prévues en 1992 – et si le Ministère ou les participants en avaient bien développé l'intention d'origine dès le début.

La nécessité d'équilibrer et de clarifier l'interconnectivité de la Stratégie relative aux pêches autochtones et de Programme autochtones de gestion des ressources aquatiques et océaniques a été un autre point important soulevé par ces experts, car les programmes n'ont pas été intégrés de façon adéquate dès le début. Ils ont également souligné la nécessité d'obtenir un niveau de financement adéquat pour améliorer la mise en œuvre des programmes et les résultats auprès des communautés impliquées.

Les droits doivent être respectés, et non gérés.

Expérience des administrateurs de programmes de Pêches et Océans Canada

Les employés de Pêches et Océans Canada qui participent aux activités quotidiennes et à l'administration de la Stratégie relative aux pêches autochtones étaient d'avis qu'il fallait améliorer les accords relatifs au programme de manière à optimiser les résultats et à élargir la participation. Ils ont également signalé une demande croissante pour des données sur les pêches à des fins alimentaires, sociales et rituelles, et pour la cueillette d'autres renseignements dans le cadre du programme.

Même si les composantes pluriannuelles d'accords conclus en vertu de la Stratégie relative aux pêches autochtones ont été bénéfiques pour certaines communautés, les administrateurs de programmes étaient d'avis qu'elles n'étaient pas toujours réalisables. Ils ont aussi souligné que les besoins en matière de renforcement des capacités, qui mènent à des ententes à long terme, ont été les plus grands obstacles à surmonter.

Points de discussion

La Stratégie relative aux pêches autochtones s'est avérée être un programme positif au moyen duquel Pêches et Océans Canada et les communautés et groupes autochtones pouvaient se rencontrer afin d'établir une relation.

Cependant, l'examen documentaire et les commentaires des experts autochtones et du personnel du Ministère démontrent aussi que le programme démontre quelques lacunes majeures, à savoir :

- Des accords complexes
- Une composante inadéquate pour les sciences, la surveillance et la mise en application, malgré l'importance accordée à la cueillette des données et des renseignements
- Des composantes de renforcement des capacités techniques qui manquent d'uniformité entre les accords
- Des renseignements limités pour mesurer les résultats
- Des pratiques d'administration qui manquent d'uniformité entre les régions
- Des liens manquant de clarté avec le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques

De plus, il ne semble pas qu'on ait donné suite à certaines recommandations pour améliorer le programme que des groupes autochtones ont formulées en 2002. En voici quelques-unes :

- Meilleure représentation de la rétroaction des groupes autochtones dans les processus décisionnels
- Formation professionnelle pour les administrateurs de l'entente
- Financement à long terme qui permettrait de profiter de possibilités à long terme de planification stratégique et de partenariat
- Rôle plus important pour les groupes autochtones dans la gestion des pêches
- Meilleurs liens vers les programmes d'autres secteurs de Pêches et Océans Canada ou d'autres ministères

Le présent document de travail vise à explorer certaines solutions à ces problèmes en sollicitant des commentaires sur les questions ci-dessous :

Gérer les pêches communautaires

1. Est-ce que votre plan de travail vous aide à satisfaire les objectifs de pêche communautaire ou avez-vous besoin de plus de capacités ou de capacités différentes (comme le personnel ou l'équipement) pour y arriver?
2. Est-ce que les activités de votre plan de travail de pêches communautaires se répètent année après année ou ont-elles changé au fil du temps? Liste d'exemples.
3. Le programme devrait-il être modifié pour améliorer la collecte de données et la collecte de renseignements? Dans l'affirmative, de quelle manière?

Rendre les accords moins compliqués

4. Qu'est-ce qui aiderait à simplifier les accords de contribution et la production de rapports sur les activités et les résultats?

Éliminer les chevauchements de composantes du programme

5. Menez-vous vos activités scientifiques et activités de surveillance avec l'appui de la Stratégie relative aux pêches autochtones ou du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques (ou des deux)? Les deux programmes devraient-ils viser ces deux types d'activités?
6. À quelle fréquence interagissez-vous avec votre groupe de gestion des ressources aquatiques et océaniques au sujet d'une question de gestion des pêches? Liste d'exemples.

Répondre aux besoins en formation

7. À quelle formation votre communauté a-t-elle eu accès? Prévoyez-vous d'offrir de la formation continue à votre équipe pour lui permettre de faire la transition vers de nouveaux postes ou de nouvelles carrières?

Améliorer la sensibilisation et la coordination à l'interne

8. Comment vous y prenez-vous pour interagir avec différentes équipes au sein de Pêches et Océans Canada? Existe-t-il une interface normalisée pour la gestion collaborative?
9. Votre communauté participe-t-elle à des processus de gestion des ressources à l'échelle locale et régionale? Votre contribution est-elle prise en compte et utilisée de manière efficace?

Améliorer la mesure et la divulgation du rendement

10. Comment pensez-vous que le rendement ou la réussite du programme de la Stratégie relative aux pêches autochtones devrait-il être mesuré? Quels sont les éléments dont votre communauté profite le plus?