

# Examen des programmes autochtones

**GUIDE DE DISCUSSION**

Annexe A



**NATIONAL INDIGENOUS  
FISHERIES INSTITUTE**

Indigenous Program Review

**INSTITUT NATIONAL DES  
PÊCHES AUTOCHTONES**

Examen des programmes autochtones

[pechesautochtones.ca](http://pechesautochtones.ca)

# Historique des programmes autochtones de Pêches et Océans Canada

L'élaboration des programmes destinés aux Autochtones de Pêches et Océans Canada est liée à l'histoire des activités de pêche autochtone et à certaines espèces aussi bien sur la côte Ouest que sur la côte Est. Cependant, ces programmes puisent véritablement leur source au paragraphe 35.1 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui reconnaît et affirme que les peuples autochtones du Canada disposent de droits ancestraux et issus de traités. Ces droits comprennent le droit de pêcher.

Le droit de pêcher a été défini au moyen de différents arrêts charnières de la Cour suprême du Canada, notamment :

- *R. c. Sparrow* (1990), qui a statué que la bande de Musqueam disposait d'un droit ancestral de pratiquer la pêche à des fins alimentaires, sociales ou rituelles inscrit dans la Constitution. La Cour a également jugé que ce droit avait préséance sur tous les autres une fois les impératifs de la conservation satisfaits. Cette affaire est la première à avoir examiné la portée du paragraphe 35.1 portant sur les droits ancestraux.
- *R. c. Gladstone* (1996), qui a statué que les Heiltsuk disposaient d'un droit antérieur de pratiquer la pêche au hareng rogué et que ce droit s'accompagnait d'une composante commerciale.
- *Delgamuukw c. Colombie-Britannique* (1997), qui a défini le titre ancestral comme un droit de propriété sur les terres elles-mêmes qui inclut le droit de décider de la manière d'utiliser la terre et les ressources, sauf certaines restrictions. La Cour a également statué que le gouvernement avait le devoir de consulter les Premières Nations sur les enjeux concernant les terres de la Couronne.
- L'arrêt *R. c. Marshall* (1999), qui a statué que les Mi'kmaq et les Malécites de la côte Est détiennent les droits issus de traités de mener des activités de chasse, de pêche et de cueillette dans le but de s'assurer une subsistance convenable. Ces droits sont détenus par la communauté dans son ensemble, et non par des particuliers. La Cour a précisé ultérieurement que ces droits ne sont pas sans limites et que les activités de pêche des Autochtones pourraient être réglementées s'il est justifié de le faire à des fins de conservation ou pour atteindre d'autres objectifs publics d'importance.

- *Nation haida c. Colombie-Britannique et Première nation Taku River Tlingit c. Colombie-Britannique* (2004), qui a clarifié les rôles et les responsabilités du gouvernement, des groupes autochtones et de l'industrie pendant les consultations avec les communautés autochtones, et notamment la prise en compte des préoccupations des Autochtones.
- *Nation Ahousaht c. Canada* (2009), qui a statué que les Nuu-chah-nulth disposaient des droits ancestraux de pêcher sur leurs territoires traditionnels et de commercialiser le poisson pêché.

En 1990, Pêches et Océans Canada n'avait pas mis en œuvre de programme reflétant les droits de pêcher des Autochtones énoncés dans l'arrêt *Sparrow*. Le Ministère s'est donc appuyé sur une initiative sur un an baptisée Programme de gestion conjointe des pêches avec les autochtones afin d'évaluer les moyens d'inciter les groupes autochtones à participer à la prestation de programmes veillant à garantir le droit des pêches ordonnées des Autochtones. L'initiative visait également à examiner les moyens d'impliquer les groupes autochtones dans la recherche sur la gestion coopérative des pêches, la restauration de l'habitat et l'amélioration des pêches.

En s'appuyant sur les résultats de ce programme sur un an, Pêches et Océans Canada a mis en place la Stratégie relative aux pêches autochtones en 1992. Ce programme fournit un cadre régissant les pêches autochtones à des fins alimentaires, sociales et rituelles réalisées dans le cadre 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. En effet, la composante du Programme des gardes-pêche autochtones a été mise en place pour aider les communautés à renforcer leur capacité dans ces domaines.

La Stratégie relative aux pêches autochtones comporte également une composante économique qui permet d'ajouter la pêche commerciale et d'autres possibilités économiques à l'accord de pêche d'une communauté. En 1992, deux composantes de cette sorte existaient.

Le Programme pilote de ventes visait à aider les participants à atteindre l'autosuffisance économique en autorisant la vente du saumon du Pacifique au sein de trois secteurs riverains, soit le cours inférieur du fleuve Fraser, la rivière Skeena et le passage Alberni / la rivière Somass. Dans le même temps, le Programme de retrait de permis de pêche commerciale dans le Pacifique mettait à l'essai des manières de réduire la capacité de capture supérieure au sein de la flottille commerciale afin que les pêches des exploitants commerciaux ne subissent pas d'effets négatifs aux privilèges accordées aux groupes autochtones. En s'appuyant sur la succès de cette deuxième initiative, le Programme de transfert des allocations a été ajouté à la Stratégie relative aux pêches autochtones en 1994.

Le Programme de transfert des allocations permettait de racheter les permis de pêche commerciale de pêcheurs, sur une base volontaire et permanente, en les rachetant au prix de leur juste valeur marchande. Une fois le permis retiré, une capacité ou une allocation de pêche commerciale équivalente était ensuite transférée à des groupes autochtones sur une base collective.

En 1998, l'utilisation des fonds du Programme de transfert des allocations a été étendue afin de couvrir la valeur marchande des quotas associés au permis de pêche commerciale valide d'une pêche avec quota individuel de bateau ou une autre opportunité de pêche commerciale, ainsi que pour acheter des bateaux de pêche commerciale nouveaux ou existants, des engins de pêche et de l'équipement. Les transactions associées et les autres coûts connexes étaient également admissibles au financement.

Pour être admissibles au Programme de transfert des allocations, les groupes autochtones devaient avoir conclu une entente en vigueur dans le cadre de la Stratégie relative aux pêches autochtones ou une entente exhaustive sur les pêches, et devaient disposer d'antécédents satisfaisants de conformité aux conditions de cette entente et aux principes de conservation et de gestion des pêches. Les groupes devaient également démontrer qu'ils suivaient de bonnes pratiques opérationnelles en élaborant un plan d'affaires détaillant leurs avantages financiers et leurs objectifs en matière d'emploi et de développement des compétences. De plus, une partie raisonnable des bénéfices dégagés devaient être réinvestis dans des activités de gestion des pêches et de développement économique liées aux pêches. Le Programme de transfert des allocations est devenu une composante permanente de la Stratégie relative aux pêches autochtones en 2000. Alors qu'il est encore en place aujourd'hui, ses activités ont été en grande partie supplantées par les programmes économiques commerciaux plus récents du Ministère.

En 1999, le Programme des gardes-pêche autochtones a fait l'objet d'un examen national. Cet examen a permis de conclure que le programme avait permis dans un premier temps de resserrer les liens entre les communautés autochtones et Pêches et Océans Canada, mais qu'il n'atteignait pas son plein potentiel. Le dynamisme insufflé par le lancement du programme s'était également affaibli. Bien que l'examen formulât plusieurs recommandations visant à améliorer le programme et à en rétablir l'objectif premier, ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

À la suite de la décision *Marshall* de la Cour suprême en 1999, Pêches et Océans Canada a lancé l'Initiative initiale de l'après-*Marshall*. Il s'agissait d'un programme sur un an visant à négocier des ententes provisoires sur les pêches afin que les 34 nations Mi'kmaq et Malicite puissent immédiatement accroître leur accès à la pêche commerciale. En 2001, l'Initiative de l'après-*Marshall* à long terme a été lancée. Elle s'appuyait sur le programme initial en négociant des ententes sur les pêches plus pérennes. Alors qu'il était censé prendre fin en mars 2004, le programme a été prolongé jusqu'en mars 2007 en vue de donner au Ministère plus de temps pour conclure des ententes.

Dans la région du Pacifique, dans le même temps, le Programme d'achat d'engins de pêche sélective pour les Premières Nations sur un an a financé plus de 30 projets en 2000. Ainsi, 35 Premières Nations en Colombie-Britannique et dans le Yukon ont reçu un total de 500 000 \$ pour essayer de répondre individuellement à leurs propres exigences de formation.

En 2002, la Stratégie relative aux pêches autochtones était en œuvre depuis dix ans. Le Ministère s'est donc attaché à déterminer ce qui fonctionnait et ce qui ne fonctionnait pas, ainsi que ce qui pourrait être modifié pour l'améliorer. L'examen a permis de conclure que le programme était bénéfique aux communautés et aux groupes autochtones sur certains plans, mais qu'il avait aussi besoin d'améliorations. Par exemple, alors qu'il a été conclu que le programme fournissait un moyen raisonnable de renforcer les capacités et de planifier des activités, il a été conclu que les ententes du programme devaient être plus flexibles, plus simples et plus pérennes. De même, bien que le programme eût créé des emplois et proposé des formations, les programmes de formation devaient être plus professionnels pour répondre aux besoins des pêcheurs, des gardes-pêche et des administrateurs. Les participants autochtones à l'examen ont également demandé à ce que soient apportées d'autres améliorations, notamment la refonte du programme des gardes-pêche.

À la suite de cet examen, Pêches et Océans Canada a entrepris d'élaborer des accords pluriannuels simplifiés, de définir des exigences en matière de rapports normalisés et simplifiés, et d'adopter une approche souple en matière de renforcement des capacités et des possibilités économiques. Cependant, ces initiatives ne semblent pas avoir été menées à terme.

La création du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques en 2004 a été un autre résultat produit par l'examen de la Stratégie relative aux pêches autochtones. Ce programme visait à suivre l'exemple des groupes autochtones, qui avaient mis en commun de façon créative le financement de la Stratégie relative aux pêches autochtones et leurs propres ressources (et dans certains cas, d'autres sources de financement) pour collaborer aux activités liées à l'habitat, aux sciences et aux océans réalisées dans un écosystème ou un bassin hydrographique.

Le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques met en place des groupes dans un écosystème. Une fois le groupe formé, le programme l'aide à renforcer sa capacité à participer à la gestion des pêches et des ressources aquatiques et océaniques en finançant l'embauche de professionnels. Ces professionnels peuvent être des gestionnaires des pêches, des biologistes, des technologues et du personnel administratif, entre autres.

Deux programmes de soutien à court terme ont également été lancés en 2004 afin d'aider les Premières Nations de l'initiative de l'après-Marshall à mieux gérer leurs activités de pêche et à pêcher de façon sécuritaire : l'Initiative de gestion des opérations de pêche et l'Initiative de mentorat en mer. Ces programmes ont pris fin en mars 2007 lorsque leurs activités et les investissements réalisés dans le cadre de l'initiative de l'après-Marshall ont été regroupés dans un nouveau programme approfondi concernant les pêches commerciales de l'Atlantique.

L'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique fournit aux Premières Nations Mi'kmaq et Malécite les moyens d'élaborer et d'exploiter les entreprises de pêche commerciale florissantes, ainsi que de participer plus efficacement à la cogestion des pêches. Elle adopte également une approche unique en matière de prestation de programme : avoir recours aux organisations autochtones et à des équipes de soutien à l'expansion des entreprises hautement spécialisées qui ne relèvent pas du gouvernement.

L'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique a été lancée en 2007. Ce programme repose sur les travaux de réforme des pêches entrepris par Pêches et Océans Canada en réponse aux rapports de 2004 du Groupe des Premières Nations sur les pêches et du Groupe de travail conjoint sur les pêches après la conclusion de

traités. Il a également bénéficié des investissements du Ministère dans les programmes économiques antérieurs, notamment le Programme de transfert des allocations.

L'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique appuie la participation des Premières Nations dans les pêches commerciales en Colombie-Britannique en les aidant à créer des entreprises de pêches durables et en favorisant leur participation dans les processus décisionnels en matière de gestion des pêches.

En 2007 également, une évaluation et une vérification du programme de la Stratégie relative aux pêches autochtones ont à nouveau conclu que le programme devait être amélioré, en raison de ses lacunes administratives et de l'absence de mesure du rendement. Par exemple, des exigences en matière de renseignements permettant de mesurer l'impact du programme devaient être élaborées et énoncées dans les ententes. Un examen des besoins et de la faisabilité en matière de formation du Programme des gardes-pêche autochtones a également conclu que le programme n'atteignait pas son plein potentiel.

Le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques a été évalué et a fait l'objet d'une vérification en 2009. L'évaluation a conclu que le programme était une façon appropriée d'assurer la participation des Autochtones concernant les questions relatives aux pêches et aux océans, grâce à ses deux volets de financement exigeants que les groupes fassent preuve de leurs capacités avant de recevoir le financement suivant. Cependant, l'évaluation a aussi conclu que la prestation du programme devait être améliorée, notamment en élaborant des normes officielles de prestation de services et en adoptant une stratégie de mesure du rendement plus stricte. L'évaluation a en effet recommandé que le Ministère établisse des cibles pour la mesure du rendement et crée un moyen d'obtenir une rétroaction de la part des groupes sur la réussite du programme et la prestation des services.

En 2011, Pêches et Océans Canada a entrepris de donner suite aux recommandations formulées dans les évaluations et vérifications de 2007 et 2009 en prenant des mesures visant à simplifier les ententes et à mettre en place des normes de service public pour l'examen, l'approbation et le paiement des activités du plan de travail. Le Ministère a également adopté une approche plus souple quant à l'administration des ententes et à la production de rapports en fonction de la capacité de chaque bénéficiaire du programme. 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 pour améliorer le processus de proposition et de présentation de rapports du point de vue des participants autochtones aux programmes.

En 2010, une évaluation de l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique a révélé que ce programme atteignait ses objectifs et permettait aux Premières Nations de profiter de plusieurs façons :

- améliorer les compétences des membres de la communauté pour pêcher de façon sécuritaire et avec succès
- augmenter la capacité de gestion opérationnelle des entreprises de pêche commerciale
- créer des structures de gouvernance solides dans les entreprises de pêche commerciale
- élargir leur accès aux possibilités de développement et de diversification des entreprises
- renforcer la capacité en offrant un financement aux coordonnateurs de liaison avec les pêches commerciales
- améliorer les relations avec Pêches et Océans Canada et les intervenants des pêches

Les participants du programme des pêches commerciales tiraient également des avantages de l'Initiative de diversification des pêches commerciales de l'Atlantique. Cette activité de partenariat stratégique mettait en commun les fonds de plusieurs ministères fédéraux pour aider les entreprises de pêche commerciale à diversifier leurs activités en les étendant à l'aquaculture, la transformation des fruits de mer et d'autres activités à valeur ajoutée.

Dans le même temps, l'évaluation de l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique menée en 2010 a révélé plusieurs problèmes administratifs. Par exemple, on n'offrait pas une orientation claire aux participants potentiels sur la manière de créer un groupe d'entreprises de pêche commerciale, et le Ministère ne répondait pas assez rapidement aux déclarations d'intérêt. Les participants aux activités de formation et de mentorat étaient également insatisfaits, puisque ces activités n'intégraient pas les besoins culturels ou communautaires ni les préférences. En outre, les participants étaient préoccupés à l'égard des lacunes en matière de communication et de consultation au sein du programme.

Pour résoudre ces problèmes, l'évaluation recommandait que le Ministère améliore les consultations et les communications en général, et notamment la collaboration avec le Conseil des pêches des Premières Nations. Elle recommandait également que le programme envisage de mettre à disposition des organisations autochtones une équipe de soutien à l'expansion des entreprises, initiative couronnée de succès dans le cadre du programme pour l'Atlantique.

Lorsqu'on a procédé à la mise à jour de l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique quelques années plus tard, le programme se concentrait désormais sur la réponse aux besoins en

matière d'expansion des entreprises de pêche commerciale, en vue d'orienter les entreprises vers l'autonomie. Un système de soutien opérationnel externe comprenant une équipe de soutien à l'expansion des entreprises, un évaluateur tiers indépendant et un coordonnateur de la formation a été mis en place. L'Initiative de diversification des pêches commerciales du Pacifique a également été lancée afin d'aider les entreprises de pêche commerciale à diversifier leurs opérations par la transformation, l'aquaculture, la commercialisation et d'autres services liés aux pêches.

En 2015, une autre évaluation de l'Initiative des pêches commerciales intégrées de l'Atlantique a conclu que le programme demeurait efficace pour aider les Premières Nations participantes à renforcer leur capacité de gestion, d'expansion et de diversification de leurs entreprises de pêche commerciale. Seule une recommandation a été formulée pour améliorer le programme : élaborer, en consultation avec les Premières Nations participantes, un processus clair et par étapes en vue d'aider les entreprises de pêche commerciale à faire la transition vers l'autonomie.

L'évaluation de l'Initiative des pêches commerciales intégrées du Pacifique menée en 2016 a également conclu que le programme fonctionnait bien. Les problèmes administratifs du programme détectés en 2010 avaient été résolus. La communication et la mobilisation des participants avaient également été améliorées, et la coopération approfondie entre le Conseil des pêches des Premières Nations et d'autres ministères fédéraux.

La réussite des deux programmes de pêche commerciale a été reconnue dans le budget fédéral de 2017, lorsque les programmes ont reçu des fonds afin d'être renouvelés et étendus au Nord du Canada. L'Initiative des pêches commerciales intégrées du Nord permettra de financer et d'appuyer les groupes et les communautés autochtones qui ne sont pas admissibles aux programmes de l'Atlantique ou du Pacifique dans tous les secteurs où le Pêches et Océans Canada gère la pêche. Le financement du nouveau programme sera destiné à des entreprises de pêche commerciale et de développement de l'aquaculture, en mettant l'accent tout particulièrement sur la planification du développement des entreprises et sur la formation ciblée.

Le budget de 2017 a également annoncé l'augmentation du financement annuel afin de renouveler et d'améliorer la Stratégie relative aux pêches autochtones et le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques.