

Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques

DOCUMENT DE TRAVAIL



**NATIONAL INDIGENOUS
FISHERIES INSTITUTE**

Indigenous Program Review

**INSTITUT NATIONAL DES
PÊCHES AUTOCHTONES**

Examen des programmes autochtones

pechesautochtones.ca

Aperçu du programme

En 2002, un examen de la Stratégie relative aux pêches autochtones de Pêches et Océans Canada a révélé que certains groupes autochtones ont mis en commun de façon créative le financement du programme 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.

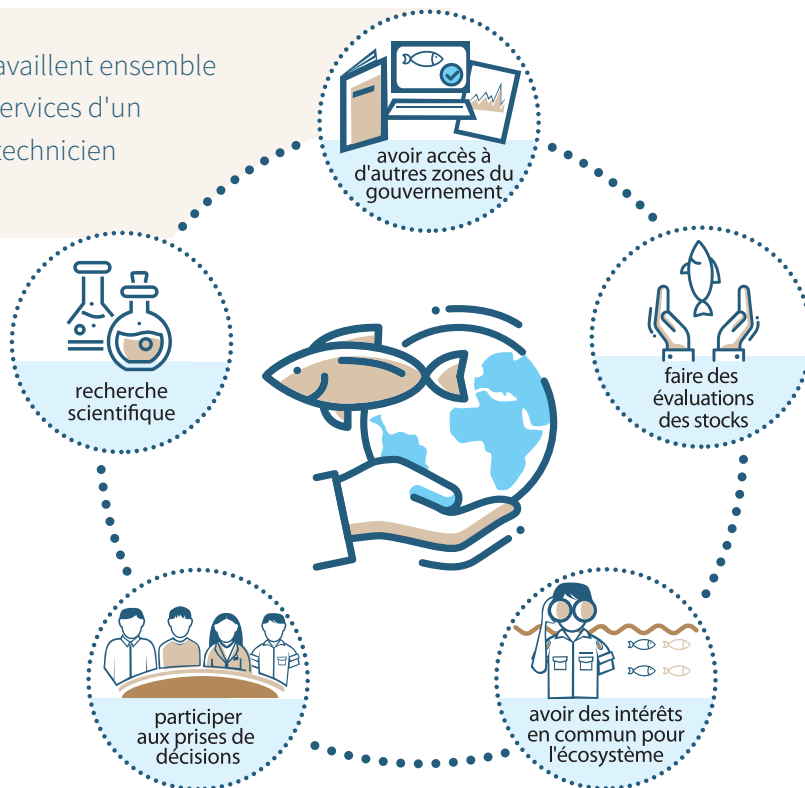
Les groupes autochtones ont recommandé que le Ministère ajoute cette approche novatrice à ses programmes. On a aussi recommandé que des modifications soient apportées au programme pour faire en sorte que les groupes autochtones participent davantage aux processus de gestion des ressources aquatiques et océaniques et pour mieux refléter les évaluations des stocks et les connaissances des Autochtones dans les décisions du Ministère.

Le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques a été créé pour donner suite à ces recommandations. Lancé en 2004, le programme aide les communautés autochtones à former un groupe dans un écosystème ou un bassin hydrographique qui est appuyé par du personnel compétent, notamment des gestionnaires des pêches, des biologistes et des technologues. Ces professionnels réalisent des activités de recherche scientifique pour soutenir la gestion écosystémique. Ils participent également dans les processus de consultation et de prise de décisions relatifs à la gestion des ressources aquatiques et océaniques.

Le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques sert de plateforme permettant aux communautés autochtones d'accéder à d'autres secteurs de Pêches et Océans Canada, ainsi qu'à d'autres organismes gouvernementaux qui ne sont pas liés à la gestion des pêches. Le programme encourage également la coopération de façon plus étendue entre les communautés.

Il y a actuellement 35 groupes dans le cadre du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques, représentant 258 communautés autochtones. Certaines communautés appartiennent à plus d'un groupe.

Les collectivités travaillent ensemble afin d'obtenir les services d'un scientifique, d'un technicien ou d'un conseiller.



Objectifs du programme

- 1.** Structures collaboratives contribuant à la gestion des écosystèmes
- 2.** Capacité administrative et savoir-faire scientifique et technique pour participer à la gestion des ressources aquatiques et océaniques
- 3.** Prise de décisions éclairée dans les processus de consultation
- 4.** Renforcement des relations par la mise en commun de renseignements

Sommaire de l'examen documentaire

En 2009, le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques a fait l'objet d'une évaluation et d'une vérification. Ces activités ont été opportunes, étant donné que le Ministère souhaitait renouveler le programme afin d'améliorer la prestation des services, renforcer la responsabilisation et mettre l'accent sur les résultats.

L'évaluation de 2009 a révélé que le programme était une façon appropriée d'assurer la participation des Autochtones aux questions relatives aux pêches et aux océans, la plupart des groupes se concentrant sur le renforcement des capacités scientifiques, techniques et administratives de base pour participer aux processus de prise de décisions. L'approche de financement en deux étapes du programme, qui exige que les groupes démontrent leur capacité avant de passer d'un niveau de financement à un autre, fonctionnait également bien. Toutefois, l'évaluation a révélé que la prestation du programme nécessite certaines améliorations, notamment :

- des rôles et des responsabilités plus clairs pour les administrateurs du programme
- un processus d'approbation simplifié des plans de travail proposés
- des normes de prestation des services officielles
- une stratégie de mesure du rendement plus rigoureuse

L'évaluation a formulé deux recommandations pour améliorer la production de rapports sur le programme : établir des cibles pour la mesure du rendement et créer un moyen d'obtenir une rétroaction de la part des groupes sur la réussite du programme et la prestation des services.

Bien que la vérification de 2009 n'ait pas fait état d'une mauvaise gestion ou administration du programme, on a souligné l'absence de directives décrivant les procédures administratives et financières à suivre, ainsi que de documents d'orientation sur un processus de sélection et d'examen des plans de travail proposés. Il a aussi permis de déterminer que les rapports d'activité requis par les groupes de gestion des ressources aquatiques et océaniques ne comprenaient pas de résumé des résultats et toute autre information nécessaire pour évaluer l'atteinte des objectifs du programme. La vérification a également révélé que la fréquence et le type de rapports

d'activités entraînent du travail inutile qui n'apporte aucune valeur supplémentaire au Ministère. En outre, la vérification a révélé que les réussites étaient anecdotiques plutôt que d'être liées à la production de rapports.

Pour combler ces manques, la vérification a recommandé que Pêches et Océans Canada réévalue la fréquence et le type de rapports d'activités requis des bénéficiaires et établisse des procédures à l'intention des fonctionnaires pour évaluer et rendre compte du rendement (entre autres).

En 2011, le Ministère a pris quelques mesures pour résoudre ces problèmes. Par exemple, on a mis en place des normes de service public pour l'examen, l'approbation et le paiement des activités du plan de travail. On a aussi adopté une approche plus souple quant à l'administration et à la production de rapports en fonction de la capacité de chaque groupe de gestion des ressources aquatiques et océaniques. Cependant, en 2013, une évaluation du programme Stratégies et gouvernance autochtones a révélé que d'autres mesures devaient être prises pour améliorer le processus de proposition et de présentation de rapports du point de vue des participants autochtones au Programme.

En 2011, le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques a aussi fait l'objet d'un examen externe pour évaluer la possibilité que ses groupes puissent s'adapter à des activités à plus long terme. Le rapport a révélé que les groupes établis depuis longtemps avaient un rendement de très haut niveau, alors que les groupes établis plus récemment avaient réalisé des progrès importants. Le rapport a également révélé que le Ministère avait acquis une cote d'estime importante grâce à son soutien relativement à la création de ces groupes qui comportaient une direction solide et un personnel dévoué.

Les Autochtones interrogés dans le cadre de cette étude avaient des attentes élevées par rapport à leurs groupes, les voyant ultimement assumer des champs de compétence plus importants pour toutes les ressources touchées dans leur zone géographique. Cependant, le rapport a révélé que les fonctionnaires fédéraux n'étaient généralement pas au courant des groupes – à la fois en matière de couverture géographique et en ce qui concerne leur capacité à fournir des services autres que ceux liés aux pêches. Ces constatations ont mené à la conclusion que les groupes n'étaient pas utilisés de manière à exploiter

leur plein potentiel. Le rapport a également indiqué les limites structurelles à l'expansion des groupes, car ils exploitaient leur financement de base (jusqu'au maximum) et se retrouvaient acculés au pied du mur au moment du financement de projets à court terme.

D'après ces constatations, le rapport formule les recommandations suivantes :

- Pêches et Océans Canada devrait envisager des mesures pour soutenir la croissance de la capacité et le développement institutionnel continus des groupes, y compris la possibilité que des services professionnels supplémentaires puissent être centralisés et accessibles à plusieurs groupes.
- Pêches et Océans Canada et les groupes devraient participer à des initiatives de marketing conjointes pour sensibiliser l'ensemble du Ministère et d'autres entités des gouvernements fédéral et provincial concernant la capacité des groupes à fournir un éventail de services.
- Les groupes devraient développer des liens plus forts entre eux et évaluer comment ils pourraient accroître la productivité aux fins d'examen par Pêches et Océans Canada.
- Les groupes devraient envisager leur position en tant que premier contact pour le compte de leurs communautés en ce qui concerne tous les renseignements techniques sur les ressources naturelles.

Il ne semble pas que ces recommandations aient été traitées par Pêches et Océans Canada ou les groupes de gestion des ressources aquatiques et océaniques.

Il n'est également pas évident dans quelle mesure les groupes se concentrent sur la gestion des océans et dans quelle mesure ils y participent. Le Plan de protection des océans de 1,5 milliard de dollars vise la gestion collaborative avec les Autochtones, la protection de l'environnement et des normes fondées sur des données scientifiques. Deux des domaines prioritaires du plan offrent des occasions potentielles aux groupes du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques :

- restaurer et protéger les écosystèmes et les habitats marins à l'aide de recherches et d'outils récents
- renforcer les partenariats et mettre en œuvre des pratiques de gestion conjointe avec les communautés autochtones, y compris la capacité d'intervention en cas d'urgence locale

Commentaires de la commission d'examen des programmes autochtones

Les cadres autochtones ayant de l'expérience dans les pêches et les programmes d'aquaculture sont d'accord que les groupes autochtones de gestion des ressources aquatiques et océaniques n'étaient pas exploités à leur plein potentiel. Selon leur expérience, cela découle du manque de financement : soit le manque de financement ou la non-réception de fonds de manière systématique ou fiable. Par exemple, certains groupes sont obligés de choisir les services qu'ils peuvent se permettre d'offrir plutôt que d'achever un plan de travail qui reflète ce qu'ils souhaitent. D'autres groupes passent beaucoup de temps à organiser d'autres moyens pour financer leurs activités au cours de la saison sur le terrain, en attendant l'arrivée de financement réel.

Les cadres autochtones se sont aussi demandé si les groupes avaient réellement une influence dans les processus de prise de décisions. Par exemple, ils indiquent que les Premières Nations ont toujours été exclues du processus visant à établir les zones de protection marine. Ils se demandent également comment les commentaires des Autochtones concernant les modifications apportées en 2012 aux dispositions de la *Loi sur les pêches* touchant l'habitat du poisson démontrent qu'ils sont un partenaire à part entière dans la prise de décisions (par opposition à un intervenant).

Ces groupes sont fondés sur une idée et un modèle autochtones, mais certains pourraient affirmer qu'ils ont été créés par commodité administrative.

Les cadres autochtones sont d'accord avec les constatations de l'évaluation et de la vérification de 2009 concernant la mesure du rendement et la production de rapports. Ils ont souligné le besoin urgent pour le Ministère d'élaborer des paramètres semblables à ceux des programmes des pêches commerciales en mobilisant les groupes autochtones et en élaborant des indicateurs de rendement qui mesurent les avantages du point de vue autochtone. Ils ont également recommandé que le Ministère examine les groupes de gestion des ressources aquatiques et océaniques qui ont pris des mesures indépendantes visant à intégrer les normes internationales à leurs plans de travail, notamment les normes relatives aux sciences, et qu'il dresse un rapport sur les résultats.

Le besoin d'équilibrer et de clarifier l'interconnectivité du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques et de la Stratégie relative aux pêches autochtones est un autre point important qui a été soulevé par ces experts. Ils ont également souligné la nécessité d'une restructuration et d'un financement adéquat pour améliorer la prestation des programmes et les résultats pour les communautés impliquées, notant que, au fil du temps, les groupes étaient plus redevenus envers Pêches et Océans Canada que les communautés qu'ils desservaient.

La façon dont la consultation et la prise de décisions sont réalisées ne nous donne pas l'impression d'être valorisés. Qui se préoccupe de la santé des espèces? On en revient toujours à la question « Quels sont les chiffres pour cette année? »

Expérience des administrateurs de programmes de Pêches et Océans Canada

Les employés de Pêches et Océans Canada qui participent aux opérations quotidiennes du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques sont d'accord que le manque de financement a empêché le programme de réaliser son plein potentiel. Ils ont souligné les avantages d'exploiter du financement provenant d'autres secteurs du Ministère et d'autres entités fédérales, mais ont insisté sur l'importance de la coordination interne pour réduire le dédoublement des tâches administratives et de production de rapports. Ils ont également expliqué que les plans de travail des groupes représentaient une négociation entre les priorités des communautés et celles du Ministère.

Les employés de Pêches et Océans Canada ont appuyé l'amélioration des indicateurs de rendement afin de mesurer des résultats plus significatifs pour les groupes et les communautés autochtones. Ils ont suggéré que les critères de rendement puissent suivre une voie à mesure que les groupes évolueraient pour assurer que des réussites sont enregistrées pour les structures nouvelles et celles établies depuis longtemps. Ils ont également insisté sur l'importance de tenir compte des points de vue des groupes et des communautés autochtones au moment de proposer toute modification aux options de financement du programme.

Pour améliorer le programme dans son ensemble, les employés recommandent de mieux définir les critères d'admissibilité pour les groupes autochtones et d'élaborer et de diffuser à grande échelle un modèle de base pour les groupes de gestion des ressources aquatiques et océaniques. Ces changements ont également été jugés nécessaires dans le cadre des préparations pour accueillir les nouveaux participants au programme.

Points de discussion

Le Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques a continué à renforcer la relation que Pêches et Océans Canada et les communautés autochtones ont établie par l'intermédiaire du programme sur la Stratégie relative aux pêches autochtones. Certains groupes de gestion des ressources aquatiques et océaniques jouissent également d'une crédibilité au sein de leurs communautés et auprès de leurs partenaires.

Cependant, l'examen documentaire et les commentaires des experts autochtones et du personnel du Ministère démontrent que certains domaines du programme doivent encore faire l'objet d'une attention particulière :

- Financement insuffisant pour exploiter le programme à son plein potentiel
- Manque de normes pour les types d'activités et le renforcement des capacités que le Programme financera
- Manque de normes pour les types de services que les groupes peuvent offrir
- Composante de gestion des océans inadéquate
- Façon limitée pour mesurer le rendement et les résultats obtenus; en particulier, pour mesurer l'incidence de ces groupes sur les processus de prise de décisions de Pêches et Océans Canada dans l'intérêt des communautés qu'ils desservent

L'examen documentaire indique également que le potentiel des groupes de gestion des ressources aquatiques et océaniques pour assumer de nouvelles activités de prestation de services, comme cela a été recommandé dans le rapport externe de 2011, n'a pas été totalement testé par Pêches et Océans Canada.

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

Définition des services et de la structure

1. Quels services reçoit actuellement votre communauté de votre groupe de gestion des ressources aquatiques et océaniques? Y a-t-il d'autres services que vous aimeriez recevoir?

2. Comment votre groupe de gestion des ressources aquatiques et océaniques est-il organisé? Avez-vous identifié des domaines à améliorer d'une façon générale?
3. Votre communauté profiterait-elle de collaborations plus fréquentes entre les groupes de gestion des ressources aquatiques et océaniques (p. ex. dans le but de partager les ressources ou les services professionnels)? Voyez-vous des difficultés avec cette approche?

Mise en œuvre du programme

4. Votre communauté profiterait-elle d'un organisme central formé d'experts, travaillant sans lien de dépendance avec Pêches et Océans Canada, afin de donner des conseils et une formation pour améliorer les services de votre groupe de gestion des ressources aquatiques et océaniques?

Éliminer les chevauchements de composantes du programme

5. Menez-vous vos activités scientifiques et activités de surveillance avec l'appui du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques ou de la Stratégie relative aux pêches autochtones (ou des deux)? Les deux programmes devraient-ils viser ces deux types d'activités?

Améliorer la sensibilisation et la coordination à l'interne

6. Comment vous y prenez-vous pour interagir avec différentes équipes au sein de Pêches et Océans Canada? Y a-t-il une façon normalisée de collaborer et d'échanger des renseignements?
7. Votre groupe de gestion des ressources aquatiques et océaniques a-t-il déjà travaillé avec d'autres ordres de gouvernement ou l'industrie? Dans l'affirmative, sur quels types de projets ou de services avez-vous travaillé?

Améliorer la mesure et la divulgation du rendement

8. Comment mesure-t-on les compétences et la capacité à améliorer la participation autochtone dans les processus de prise de décisions des professionnels (p. ex. les biologistes, les gestionnaires des pêches) embauchés par les groupes?
9. Comment peut-on améliorer les rapports sur le rendement du programme sans créer des exigences en matière de rapports complexes et inutiles?
10. Votre groupe de gestion des ressources aquatiques et océaniques établit-il un rapport annuel ou d'autres publications pour faire régulièrement rapport sur son plan de travail ou ses activités? Est-ce que cela reflète les priorités de votre communauté en matière de poissons et de voies navigables?

Participation autochtone à la prise de décision

11. Votre groupe de gestion des ressources aquatiques et océaniques participe-t-il aux processus locaux et régionaux de gestion des ressources? Vos données sont-elles incluses et utilisées efficacement?

Pour les nouveaux participants

12. Connaissez-vous les groupes de gestion des ressources aquatiques et océaniques?
13. Votre communauté pourrait-elle participer à l'un de ces groupes? Dans l'affirmative, qu'est-ce qui empêche votre participation?
 - a. Avez-vous déjà parlé à Pêches et Océans Canada ou aux communautés voisines en vue de créer un groupe dans le cadre du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques?