

**PERSPECTIVES SUR LES CATÉGORIES ET LES NORMES CONNEXES  
DES AIRES MARINES PROTÉGÉES DANS LA  
RÉGION MARINE DU NUNAVIK**

**PRÉSENTÉES PAR LA SOCIÉTÉ MAKIVIK**



**AU COMITÉ DE CONSEIL SUR LES NORMES  
CONCERNANT LES AIRES MARINES PROTÉGÉES**



**Juillet 2018**



## MANDAT ET PORTÉE DE LA CONSULTATION

Le gouvernement du Canada s'est engagé à établir des aires marines protégées (AMP) dans 10 % de ses océans d'ici 2020 dans le cadre de son « Objectif 1 – Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020 », mais il s'est également engagé à recueillir les commentaires des Canadiennes et des Canadiens afin de présenter des recommandations au ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne sur les catégories et les normes connexes liées aux AMP fédérales. Les lignes directrices de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), définissant des catégories d'aires protégées en fonction de leurs objectifs, peuvent être utiles comme point de départ pour la création de lignes directrices à l'intention du Canada. Mais le gouvernement du Canada pourrait incidemment proposer des modifications aux catégories et aux normes de protection de l'UICN selon les commentaires reçus par le Comité de conseil national sur les normes concernant les AMP (le comité) créé en octobre 2017 par le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne. Ce comité prévoit présenter au ministre un rapport d'étape d'ici le 15 août 2018, et formuler des recommandations dans un rapport final d'ici le 15 septembre 2018.

Le processus de consultation du comité tiendra dûment compte des recommandations du Cercle autochtone d'experts (CAE) contenues dans le rapport *Nous nous levons ensemble* publié en mars 2018, comprenant notamment des recommandations sur le concept d'aires protégées et de conservation autochtones (APCA) dans les zones terrestres et les eaux intérieures, ainsi que des valeurs, des aspirations et des intérêts liés aux AMP exprimés par les groupes autochtones au Canada. De nombreuses lois s'appliquent à la protection du milieu marin au Canada, et plusieurs désignations sont possibles selon des paramètres distincts (p.ex., les zones de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans*, les réserves nationales de faune en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages du Canada*, les parties marines des refuges d'oiseaux migrateurs de la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs* et les aires marines nationales de conservation en vertu de la *Loi sur aires marines nationales de conservation du Canada*). Chaque désignation vise un but différent et produit des avantages et des conséquences qui lui sont propres. Toutefois, au Nunavik, les désignations doivent être envisagées dans le cadre du traité pertinent (l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik – ARTIN) et des institutions gouvernementales créées en vertu de l'ARTIN. De nombreux intervenants ou titulaires de droits peuvent avoir un rôle à jouer dans la protection de la biodiversité au Canada (p.ex., gouvernements fédéral, territoriaux et provinciaux, municipalités, peuples autochtones, propriétaires fonciers privés, communautés, organismes non gouvernementaux et secteur privé). Toutefois, la Société Makivik doit être au premier plan de tout processus de conservation dans la région marine du Nunavik (RMN) compte tenu de ses rôles à titre de représentant des Inuits du Nunavik et de gardien et protecteur des droits collectifs, à titre d'acteur territorial privilégié et de gestionnaire et propriétaire privé de terres. Bien que la Société Makivik ne soit pas prête à examiner ou formuler des recommandations concernant des objectifs nationaux ou régionaux relativement aux AMP dans la RMN, des propositions particulières concernant les AMP, ou tout projet particulier de développement des ressources, elle souhaite par les présentes offrir son point de vue en ce qui a trait à la conservation qui doit s'appuyer sur une relation renouvelée avec la Couronne respectueuse des droits, des responsabilités, des besoins et des priorités des Inuits du Nunavik en matière de protection.

## PRÉSENTATION DE LA SOCIÉTÉ MAKIVIK :

---

La Société Makivik (Makivik) a été constituée en 1978 en société sans but lucratif par la *Loi sur la Société Makivik* (RLRQ, c. S -18.1). Makivik est la partie inuite à la Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ) conclue en 1975. À ce titre, son mandat principal consiste à assurer la protection de l'intégrité de la CBJNQ et sa mise en œuvre. La Société Makivik favorise la préservation de la culture et de la langue inuites, de même que la santé, le bien-être, la réduction de la pauvreté et l'éducation des Inuits dans les communautés du Nunavik. Makivik a également pour mandat de gérer les fonds patrimoniaux perçus par les Inuits du Nunavik en vertu de la CBJNQ et d'administrer et investir ces fonds, tout en favorisant la croissance économique du Nunavik en soutenant la création d'entreprises inuites. Le conseil d'administration de Makivik est composé de 16 représentants communautaires et de cinq dirigeants élus au suffrage universel par les bénéficiaires de la CBJNQ qui sont les membres de la Société. Makivik défend également les droits et les intérêts des Inuits du Nunavik, protégés par la Constitution, énoncés dans l'ARTIN conclu en 2006 avec le gouvernement du Canada et le gouvernement du Nunavut. L'ARTIN s'applique dans la région marine du Nunavik, et il comprend également trois ententes de chevauchement avec les Cris d'Eeyou Istchee, les Inuits du Nunavut et les Inuits du Labrador, incluant chacune des composantes marines.

## APERÇU DE LA RÉGION MARINE DU NUNAVIK :

---

La région marine du Nunavik (RMN), telle que définie au chapitre 3 de l'ARTIN, est la région située au large des côtes du Nunavik (Nord du Québec). La superficie de la RMN est de 265 974 km<sup>2</sup>, ce qui comprend des parties du nord de la baie James, de la baie d'Hudson, du détroit d'Hudson et la totalité de la baie d'Ungava. La RMN compte 7 530 îles d'une superficie de 8 051 km<sup>2</sup>, dont Makivik, au nom des Inuits du Nunavik, est propriétaire à 80 % en fief simple, et sur lesquelles Makivik détient également des droits fonciers et tréfonciers. Les Inuits du Nunavik utilisent la RMN depuis des millénaires, et cette région continue d'être une source vitale de nourriture et de ressources pour les Inuits du Nunavik. De plus, les îles de la RMN contiennent d'importants sites archéologiques, et l'intégralité de la RMN possède un potentiel d'extraction minérale, pétrolière et gazière et de pêche commerciale. Les Inuits du Nunavik ont tout intérêt à protéger certaines parties de la RMN pour les générations futures. Dans ce contexte, Makivik s'intéresse à l'identification de futures AMP potentielles au sein de la RMN. En définitive, cela inclura **obligatoirement** des consultations auprès des communautés inuites et du travail de collaboration avec la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik (CARMN) et le Conseil de gestion des ressources fauniques de la région marine du Nunavik (CGRFRMN).

## PERSPECTIVES SUR LES AMP AU NUNAVIK :

---

Le Nunavik, territoire ancestral des Inuits du Nunavik, comprend des zones continentales et extracôtières. La partie continentale du Nunavik, régie par la CBJNQ, couvre un vaste territoire de 660 000 km<sup>2</sup> dans les zones boréales et de toundra situées au nord du 55e parallèle dans la province de Québec. Ce territoire représente le tiers de la superficie totale du Québec. Sa partie extracôtière couvre la zone extracôtière du Nord québécois, le nord du Labrador et la zone extracôtière du nord du Labrador. Elle est décrite dans l'ARTIN comme étant la RMN, comprenant toutes les zones marines et eaux, toutes les îles et terres sises dans les limites de la Région du règlement des Inuits du Nunavik décrite à l'Annexe 3-2 de l'ARTIN. Ces limites comprennent les zones d'utilisation et d'occupation égales avec les Inuits du Nunavut, ainsi que les zones d'utilisation et d'occupation égales et les zones de propriété conjointe et égale avec les Cris d'Eeyou Istchee. Le régime coutumier des Inuits du Nunavik est un concept inclusif et organique contenant des éléments interreliés touchant l'identité, la langue, l'usage, l'histoire, la culture, les traditions, l'environnement, les besoins, la famille et la réciprocité, combiné avec des droits et des intérêts issus de traités, le tout vu sous l'angle de la pérennité, de la durabilité et de l'équité.

Les engagements fédéraux visant à protéger 10 % des océans du Canada d'ici 2020 ont suscité des discussions concernant l'implantation d'AMP dans la RMN dans le cadre des quatre options d'AMP désignées en vertu de lois fédérales. Makivik a récemment effectué une analyse des lacunes des AMP afin d'identifier les manques relatifs aux compétences, à l'écologie et en matière de gestion au sein de la RMN.<sup>1</sup> Une analyse préliminaire des connaissances a révélé lors du recensement de ces dernières qu'elles ne sont pas réparties également sur le plan géographique et entre les espèces, une plus grande partie étant fondée sur la science occidentale comparativement au savoir inuit. Plusieurs autres lacunes importantes ont été notées et devraient être abordées dans le contexte des « objectifs, conditions et normes » des AMP.



Bien que des consultations dans chacune des communautés s'avèreraient nécessaires pour comprendre les priorités, les préoccupations et les besoins particuliers sur des sujets comme la protection des espèces et des habitats, les valeurs culturelles et le développement économique et communautaire dans la RMN, d'importants efforts de consultation sur des sujets connexes, et des déclarations de haut niveau de la part des dirigeants des Inuits du Nunavik ont déjà mis en

---

<sup>1</sup> Makivik tient à souligner la contribution du rapport d'analyse des lacunes de mars 2018 (réalisé par Agata Durkalec pour la Société Makivik) pour la préparation des présentes observations.

lumière les priorités des Inuits en matière de protection et de développement dans les zones extracôtières.

Pour les Inuits du Nunavik, la protection de l'environnement, de la terre et de l'eau, de la faune et des ressources naturelles est primordiale. Il en va de leur sécurité alimentaire, de leur identité, de leur mode de vie, de leur santé et de leur bien-être, de l'intégrité de leur territoire, en plus de la transmission du savoir traditionnel aux générations futures. La dépendance des Inuits du Nunavik envers les aliments traditionnels les définit en tant que peuple distinct, et leurs droits et priorités d'exploitation sont spécifiquement définis dans la CBJNQ et l'ARTIN. D'autre part, le développement des communautés du Nunavik est tout aussi important, car la jeune population mérite d'avoir accès à des occasions économiques réelles et à des emplois de qualité. La protection de l'environnement et le développement sont donc pour les Inuits du Nunavik deux éléments intrinsèques interreliés, comme en témoigne l'Entente Sanarrutik de 2002 conclue avec le gouvernement du Québec, qui traite de développement économique et de développement communautaire, notamment par le développement de l'industrie touristique dans le cadre d'initiatives de conservation comme des parcs. Un juste équilibre est requis entre les besoins des communautés et leurs aspirations, présentes et futures. Les objectifs de conservation visant les aires protégées au Nunavik devront donc inclure des composantes de développement communautaire et économique. Nous croyons que le développement durable permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs, tout en poursuivant des objectifs d'équité pour les Inuits du Nunavik. Cela peut être réalisé en offrant aux Inuits du Nunavik des priorités en matière d'emplois, de services, d'activités traditionnelles, de contrats et d'occasions d'affaires dans le cadre d'un parc, d'une réserve marine ou de toute autre aire protégée ou dans le cadre d'initiatives de recherche, de surveillance ou d'application des lois. C'est précisément ce qui est prévu dans l'ARTIN par le biais d'ententes sur les répercussions et les avantages ou d'ententes relatives aux zones de protection marine avant la désignation d'aires de conservation. Il est intéressant de noter que la Stratégie fédérale de développement durable 2016-2019 contient de nouveaux chapitres liés à la santé humaine, au bien-être et à la qualité de vie, mais aussi aux emplois et aux objectifs d'innovation dans leur contexte social et économique.

Il est pertinent de mentionner le rapport de mars 2017 de Mary Simon, produit à titre de représentante spéciale auprès de la ministre des Affaires autochtones et du Nord, intitulé « *Un nouveau modèle de leadership partagé dans l'Arctique* », et fruit d'une solide consultation, y compris auprès de représentants du Nunavik. Ce rapport souligne à juste titre la nécessité d'un changement de paradigme en ce qui a trait à la conservation dans l'Arctique, car les mesures de conservation ne peuvent être durables pour les régions nordiques et leurs habitants si elles entrent en conflit avec le progrès économique.

Les Inuits du Nunavik chassent, pêchent, se déplacent et campent toujours dans leur territoire ancestral. Ces activités les définissent comme peuple distinct, caractérisé par l'utilisation historique et contemporaine des terres, de l'eau et des ressources de leur territoire qu'ils nomment Nunavik. Il ne fait aucun doute que toutes les générations futures d'Inuits du Nunavik poursuivront ces activités. Pour que ces activités se poursuivent, tout en respectant les droits d'exploitation et de récolte garantis par la CBJNQ et l'ARTIN, et pour maintenir l'identité propre des Inuits et la transmission du savoir et des compétences, l'importance primordiale du paysage culturel du Nunavik doit être reconnue comme objectif de conservation et dûment prise en compte. Le concept d'AMP peut être considéré comme un outil disponible pour assurer la priorité de l'exploitation des ressources fauniques de subsistance par rapport à toute autre utilisation, notamment pour assurer la sécurité alimentaire et la qualité des aliments traditionnels de manière concrète. Par conséquent, les objectifs de conservation pour le Nunavik devraient sans conteste inclure la notion de paysage culturel comme objectif clé et, pour assurer l'acceptabilité sociale par les Inuits du Nunavik, inclure des objectifs réels de durabilité et d'équité comme seul axe de planification et de développement de la protection.



Le rapport de consultation Parnasimautik publié en 2014, fruit de deux années de réflexion, de discussion et de projection dans l'avenir par les Nunavimmiuts, énonce des objectifs en matière de conservation et de développement pour le Nunavik. Le rapport indique notamment que les Inuits « voudraient que leur gouvernement dispose des outils et des pouvoirs nécessaires pour assurer un meilleur contrôle du rythme, du type et de l'emplacement des activités de développement. »

Makivik appuie sans réserve l'objectif d'autodétermination des Inuits du Nunavik, ce qui a des incidences sur le développement des aires marines protégées (AMP). Makivik est d'avis que les Inuits et les communautés inuites ont le pouvoir de planifier l'emplacement et le statut des AMP proposées, et que la décision finale concernant la création d'une éventuelle AMP leur appartient. Bien que cela puisse aller au-delà des lignes directrices actuelles de l'UICN qui appellent à « l'établissement de partenariats avec les communautés et d'autres intervenants », nous suggérons qu'il n'existe aucune autre façon de procéder, et que de véritables efforts de réconciliation doivent être déployés et qu'une relation de nation à nation doit être établie, conformément aux engagements pris par le gouvernement fédéral actuel dans le cadre du nouveau partenariat entre les Inuits et la Couronne. Cela est en outre conforme à la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*. La planification et le développement des AMP au Nunavik doivent donc être novateurs en ce qui a trait à la propriété, au contrôle et à la délégation de pouvoirs aux Inuits. Une véritable réconciliation et des approches coopératives sont des conditions préalables à la poursuite des objectifs de coopération et à la création d'aires

protégées au Nunavik. Nous sommes d'avis que le concept d'aires protégées autochtones (ou dans ce cas inuites) est, dans ce contexte, d'un grand intérêt. Cependant, un cadre juridique formel doit être établi dans les lois et la réglementation fédérales pour donner vie à ce concept tout en définissant davantage cette idée et en déposant une législation qui établira un cadre juridique approprié, comme cela est recommandé dans le rapport « *Un nouveau modèle de leadership partagé dans l'Arctique.* »



Afin qu'ils puissent exercer ce pouvoir, les besoins et les objectifs particuliers des Inuits et des communautés inuites doivent être reconnus dans le cadre des processus de planification et de prise de décisions. Ils doivent avoir accès aux connaissances scientifiques et au savoir inuit afin que les décisions appropriées soient prises. À titre d'exemple, le rapport Parnasimautik traite de la nécessité de considérer de quelle manière les Inuits du Nunavik peuvent continuer d'exercer leur droit d'exploitation de subsistance, compte tenu des pressions découlant d'une augmentation constante de la population inuite, des changements environnementaux et des impacts du développement industriel sur les populations fauniques. Selon les résultats de consultations et d'observations antérieures, les communautés du Nunavik ont généralement de l'intérêt et sont enclines à explorer l'idée de la création d'AMP comme moyen d'assurer la sécurité alimentaire lorsqu'il est clair que les droits d'exploitation de subsistance sont protégés dans les AMP désignées.

Cependant, il est tout aussi clair pour les communautés que le développement d'aires protégées et de mesures de conservation doit se faire en juste équilibre avec un développement industriel et commercial répondant aux besoins, aux préoccupations et aux priorités des Inuits maintenant et dans le futur. Les aires protégées font partie d'une vision holistique de la gestion, du développement et de l'utilisation des ressources naturelles qui doit se faire selon une approche « équitable et durable » (Rapport de consultation Parnasimautik 2014, page 162).

Ces considérations ont été réitérées par Makivik dans la réponse portant sur les aires protégées et les objectifs de conservation soumise en 2016 au Comité permanent de l'environnement et du développement durable. Les observations de Makivik soulignaient l'équilibre nécessaire entre la protection et le développement économique pour atteindre les objectifs communs de durabilité et d'équité.





Des questions de compétences complexes se soulèvent aux Nunavik, car le régime extracôtier est très différent de celui qui s'applique dans la partie continentale du Nunavik compte tenu de l'application de deux accords distincts sur les revendications territoriales. Dans le cas de la RMN, la Commission d'aménagement de la région marine du Nunavik (CARMN) a été créée en vertu de l'ARTIN à titre d'institution gouvernementale. La CARMN a entrepris un processus de planification de l'aménagement du territoire pour la RMN. Le plan d'aménagement du territoire vise à encadrer le développement et l'utilisation du territoire sur la base de consultations approfondies, de collectes de connaissances et d'activités de planification auprès des communautés. L'ébauche de plan d'aménagement est en cours d'élaboration, tandis que l'étude sur l'occupation et l'utilisation du territoire commandée par la CARMN servant de fondement pour l'élaboration du plan d'aménagement est pour le moment non disponible. Toutefois, ces documents fourniront des orientations concrètes supplémentaires sur le développement des AMP dans la RMN lorsqu'ils seront publiés. Alors que l'une des directives de l'UICN recommande de placer les AMP dans le contexte plus global des plans d'aménagement tout en tenant compte des autres régimes de gestion, la conciliation des deux régimes de gestion établis pour les zones extracôtières et la partie continentale du Nunavik peut constituer un important défi, surtout si les Inuits ne sont pas impliqués dans des discussions entre le gouvernement fédéral et le Québec concernant des initiatives extracôtières relevant de leur intérêt direct. Dans les faits, Makivik a été récemment informé de l'existence d'une entente Canada-Québec sur les AMP qui devrait notamment être appliquée dans les régions côtières du Nunavik. Nous ne mettons pas en doute la capacité des deux gouvernements de discuter de ces questions, mais nous sommes d'avis que, compte tenu des dispositions de l'ARTIN et des processus d'établissement d'AMP dans la RMN régis par ce traité, le fait qu'une entente ait été conclue sans la participation des Inuits du Nunavik, signataires et titulaires de droits en vertu de l'Accord, semble, à tout le moins, contraire à l'esprit, sinon à la lettre, de l'ARTIN. Makivik étudie le document et élabore une position à cet égard. Notre réponse sera acheminée par d'autres voies, mais cela porte certainement ombrage à notre perception de l'initiative de consultation actuelle et à la logique de réconciliation mise de l'avant dans le cadre des objectifs du présent comité.



**EN RÉSUMÉ, NOUS SOUMETTONS QUE LES PERSPECTIVES SUR LES CATÉGORIES ET LES NORMES CONNEXES DES AMP DANS LA RMN DOIVENT :**

- ❖ AVANT TOUT, TENIR COMPTE DES OBJECTIFS DE DURABILITÉ ET D'ÉQUITÉ PAR ET POUR LES INUITS DU NUNAVIK, ET CONTRIBUER À LEUR RÉALISATION;
- ❖ REPOSER SUR UNE ACCESSIBILITÉ COMPLÈTE ET TRANSPARENTE AUX CONNAISSANCES, Y COMPRIS LE SAVOIR INUIT, TOUT EN RESPECTANT LES DROITS DES TITULAIRES DE CE SAVOIR;
- ❖ TROUVER UN ÉQUILIBRE ENTRE LA CONSERVATION, LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET LES BESOINS D'EMPLOIS DES INUITS DU NUNAVIK;
- ❖ TENIR COMPTE DES BESOINS ET DES OBJECTIFS PARTICULIERS DES INUITS DU NUNAVIK POUR LA CONSERVATION DE LEUR PAYSAGE CULTUREL UNIQUE, INCLUANT LA PLEINE RECONNAISSANCE DE LA NÉCESSITÉ DE GARANTIR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE;
- ❖ RESPECTER L'AUTODÉTERMINATION DES INUITS, Y COMPRIS DANS LE DÉVELOPPEMENT D'AMP OU D'AIRES PROTÉGÉES INUITES PLEINEMENT RECONNUES, INCLUANT LE POUVOIR DE PLANIFIER L'EMPLACEMENT ET LE STATUT DES AMP PROPOSÉES ET DE PRENDRE LA DÉCISION FINALE CONCERNANT LA CRÉATION D'UNE AMP;
- ❖ RECONNAÎTRE LES ENJEUX COMPLEXES DE COMPÉTENCES LIÉS À LA PLANIFICATION ET À LA CRÉATION D'AMP AU NUNAVIK DANS LE RESPECT DES TRAITÉS, DES PRÉROGATIVES DES ORGANISMES ET DES DROITS APPLICABLES.