

Rapport de la vérificatrice générale du Canada à
l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest

Aires protégées et de conservation dans les Territoires du Nord-Ouest



**Rapport de l'auditeur
indépendant | 2025**



Bureau du
vérificateur général
du Canada

Office of the
Auditor General
of Canada

La publication est également diffusée sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This publication is also available in English.

© Sa Majesté le Roi du chef du Canada, représenté par la vérificatrice générale du Canada, 2025

La version numérique de ce rapport d'audit contient des hyperliens vers des contenus externes cités dans le rapport. Ces contenus ne sont pas visés par l'audit : ils ne concernent ni les constatations ni les conclusions de l'audit.

N° de catalogue FA3-197/2025F-PDF

ISBN 978-0-660-76916-5

Photo de la page couverture : Bureau du vérificateur général du Canada

Survol



Message général

La création d'un réseau solide d'aires protégées et de conservation aide les gouvernements à favoriser la santé à long terme de l'environnement naturel, à préserver la biodiversité, ainsi qu'à soutenir les pratiques culturelles et le développement économique. Dans le cadre de son plan de travail « Territoire en santé, population en santé » pour 2023-2028, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a établi des priorités englobant la création de nouvelles aires protégées, le soutien à la gestion efficace des aires existantes et l'obtention d'un financement à long terme nécessaire à ces initiatives.

Nous avons conclu que le gouvernement était en voie d'obtenir un financement durable et à long terme pour les aires protégées, conformément au plan « Territoire en santé, population en santé » renouvelé. Dans une première étape déterminante, le gouvernement avait collaboré avec les gouvernements autochtones pour conclure l'accord de financement de projets pour la permanence des Territoires du Nord-Ouest, qui a établi un modèle de financement à long terme pour les activités de conservation dirigées par les Autochtones. Cela constituera un important soutien pour les gouvernements autochtones dans leurs efforts d'intendance des terres.

Le gouvernement et les autres partenaires seront en meilleure position pour faire avancer les autres priorités du plan de travail « Territoire en santé, population en santé », y compris la planification et la prise de décision concernant la création d'aires protégées, surtout dans les régions de Dinàgà Wek'èhodi et du Dehcho. Cependant, nous avons conclu que le gouvernement devait tout de même élaborer un plan d'action et des échéanciers afin de faire progresser le processus décisionnel pour chaque aire proposée.

Nous avons également constaté que les efforts du gouvernement visant à élaborer des systèmes plus efficaces et plus équitables pour gérer les aires protégées et de conservation étaient toujours en cours. Des progrès ont été réalisés à l'égard de la mise en œuvre des plans, mais nous avons observé des lacunes, dont l'absence de suivi structuré des accords de mise en œuvre et une représentation insuffisante des Autochtones dans les processus de recrutement.

Même si d'importantes mesures ont été prises pour financer les efforts de conservation menés par les gouvernements autochtones, nous avons constaté que le ministère de l'Environnement et du Changement climatique n'avait pas obtenu de financement permanent qui lui permettrait de poursuivre efficacement ses propres activités. Cette situation a nui à la capacité du gouvernement à fournir un effectif stable ainsi que d'autres ressources pour soutenir les efforts de conservation et collaborer avec les gouvernements et organisations autochtones.

Principales constatations et données clés



- En 2023, 15,8 % des aires terrestres des Territoires du Nord-Ouest étaient protégées, contre 13,7 % pour l'ensemble du Canada.
- Si Dinàgà Wek'èhodì et les aires protégées proposées dans la région du Dehcho deviennent des aires protégées, l'ensemble de ces aires pourrait représenter jusqu'à 23 521 kilomètres carrés supplémentaires d'aires terrestres et d'eaux intérieures protégées dans les Territoires du Nord-Ouest. Cela correspond à 1,7 % de la superficie totale des Territoires du Nord-Ouest.
- Au cours de l'exercice 2023-2024, environ 41 % du financement des dépenses du réseau de conservation provenait du financement fédéral annuel.

Les [Recommandations et réponses](#) se trouvent à la fin du présent rapport.

Table des matières

Introduction	1
Contexte	1
Objet de l'audit	6
Constatations et recommandations	7
Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a réalisé des progrès en temps opportun en vue d'obtenir un financement durable et à long terme pour les aires protégées	7
Progrès rapides dans la signature de l'accord de Financement de projets pour la permanence	8
Le gouvernement a accompli des progrès limités quant à la planification et à la prise de décision concernant la création d'aires protégées	10
Entente partiellement rédigée avec les gouvernements autochtones concernant Dinàgà Wek'èhodì	11
Poursuite des discussions avec les gouvernements autochtones pour créer des aires protégées dans la région du Dehcho.....	12
Les moyens et les méthodes du gouvernement pour gérer le réseau de conservation étaient toujours en cours d'élaboration	13
Progrès réalisés pour soutenir la gestion efficace et équitable des aires protégées et des aires de conservation nationales, territoriales et autochtones	14
Représentation insuffisante des Autochtones dans les processus de recrutement.....	17
Absence de surveillance structurée des progrès dans la mise en œuvre des ententes de création.....	18
Dépendance non viable au financement à court terme destiné aux activités propres au fonctionnement du gouvernement.....	19

Conclusion	21
À propos de l’audit	22
Recommandations et réponses	27
Annexe — Descriptions textuelles des pièces	29

Introduction

Contexte

Réseau de conservation

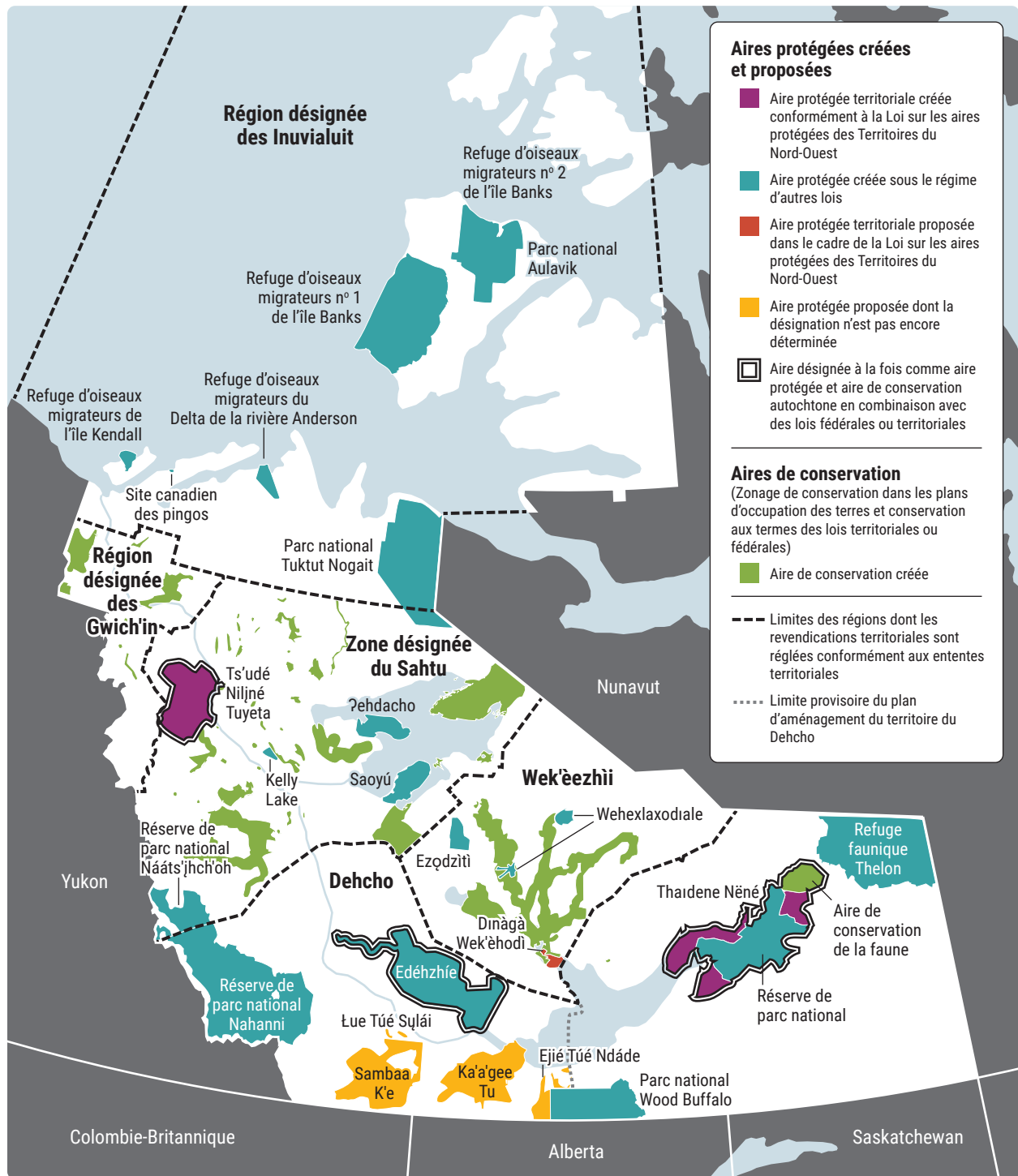
1. La protection et la conservation de la biodiversité (c'est-à-dire la diversité de la vie sur Terre à tous les niveaux, des gènes aux espèces en passant par les écosystèmes) sont essentielles à sa valeur intrinsèque et sont cruciales pour maintenir les activités économiques, la santé et le bien-être des communautés, la sécurité alimentaire, les services écosystémiques, ainsi que l'adaptation aux changements climatiques et l'atténuation de ceux-ci. La biodiversité des Territoires du Nord-Ouest se trouve dans une vaste étendue de terres et d'eaux dont les Autochtones assurent l'intendance depuis d'innombrables générations.
2. La population des Territoires du Nord-Ouest, répartie sur une superficie de plus de 1,3 million de kilomètres carrés, compte environ 45 000 personnes dont à peu près la moitié sont des Autochtones. Cette population territoriale assume la responsabilité de l'intendance, de la protection et de la conservation de ses terres et de ses eaux. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest doit y concilier les intérêts extractifs, comme ceux du secteur pétrolier et gazier, nécessaires au maintien de l'économie du territoire et au soutien des communautés qui y vivent.
3. L'un des principaux moyens de préserver la biodiversité dans les Territoires du Nord-Ouest consiste à créer un ensemble d'aires protégées et d'aires de conservation qui forme un réseau de conservation. Le réseau de conservation terrestre des Territoires du Nord-Ouest est le sujet du présent rapport (voir la [pièce 1](#)).
4. Selon le gouvernement, les aires protégées sont permanentes et exemptes de développement industriel. Elles sont reconnues à l'échelle internationale comme le moyen le plus efficace et le plus proactif de préserver les terres de façon permanente. Les aires de conservation offrent une protection complémentaire, mais moins restrictive. Le gouvernement déclare les aires de conservation comme autres mesures de conservation efficaces par zone dans la base de données canadienne sur les aires protégées et de conservation.
5. De plus, on distingue trois types d'aires protégées :
 - les aires protégées territoriales désignées dans le cadre de la [Loi sur les aires protégées](#) des Territoires du Nord-Ouest;
 - les aires protégées sous le régime d'autres lois;

- les aires protégées et de conservation autochtones créées en vertu du droit autochtone, lesquelles peuvent être combinées à d'autres mécanismes juridiques, même si cela n'est pas obligatoire.

6. Le réseau de conservation terrestre des Territoires du Nord-Ouest (voir la [pièce 1](#)) est un important mécanisme qui permet d'assurer la santé à long terme de l'environnement naturel, la continuité culturelle et le développement économique durable pour les générations actuelles et futures. Pris dans son ensemble, ce réseau de conservation contribue plus efficacement au maintien de l'intégrité des écosystèmes, à la protection de la biodiversité et à la continuité culturelle dans les Territoires du Nord-Ouest que chacune des aires protégées et de conservation ne pourrait le faire à elles seules.

7. Selon les données de décembre 2023 de la base de données canadienne sur les aires protégées et de conservation – un outil qui fournit des données spatiales sur les aires marines et terrestres protégées ainsi que sur les autres mesures de conservation efficaces par zone au Canada –, 15,8 % des aires terrestres des Territoires du Nord-Ouest (terres et eaux intérieures) étaient protégées et conservées. De ce total, 1,4 % étaient désignées comme aires protégées territoriales aux termes de la Loi sur les aires protégées des Territoires du Nord-Ouest. La [pièce 2](#) indique le pourcentage de terres et d'eaux intérieures protégées et de conservation par rapport à l'ensemble du Canada de 1990 à 2023, de même que les cibles nationales du Canada. Le pourcentage de terres et d'eaux intérieures de conservation dans les Territoires du Nord-Ouest était supérieur à celui de l'ensemble du Canada.

Pièce 1 – Le réseau de conservation terrestre dans les Territoires du Nord-Ouest

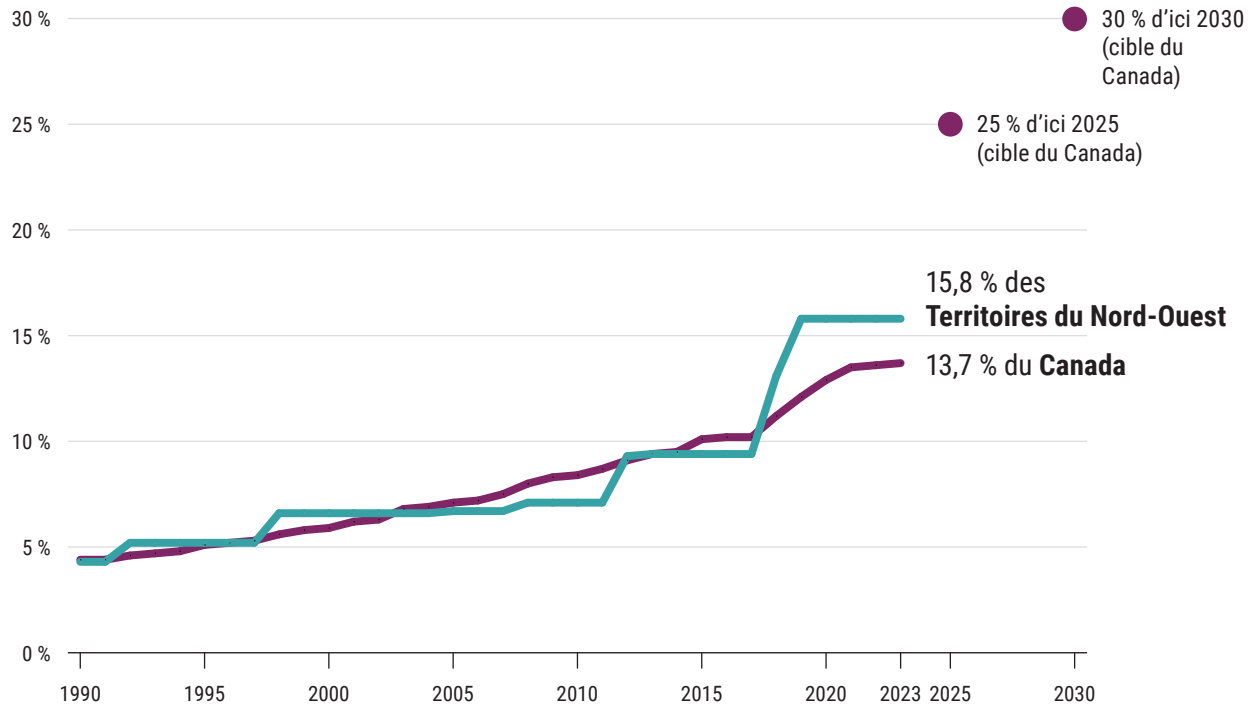


Source : Adaptée d'une carte d'Environnement et Changement climatique

[Lire la description textuelle de la pièce 1](#)

Pièce 2 – Pourcentage de terres et d’eaux intérieures de conservation dans les Territoires du Nord-Ouest par rapport aux terres et aux eaux intérieures de conservation dans l’ensemble du Canada, de 1990 à 2023

Pourcentage de terres et d’eaux intérieures



Source : D'après des données du ministère de l'Environnement et du Changement climatique et de la base de données canadienne sur les aires protégées et de conservation

Lire la description textuelle de la pièce 2

8. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest s'est engagé à adopter une approche dirigée par les Autochtones pour les aires protégées et de conservation, de sorte qu'aucune nouvelle aire de ce type ne sera créée sans une collaboration avec eux. Les communautés autochtones assurent la garde et la protection de leurs terres et de leurs eaux depuis des générations.

9. Cependant, le processus de colonisation a perturbé cette intendance. Les politiques et pratiques fédérales et territoriales ont mis de côté et étouffé le savoir autochtone, et l'ont exclu des processus décisionnels, compromettant ainsi la capacité des Autochtones à continuer d'exercer une intendance durable et directe de leurs terres. De longue date, cette exclusion a affaibli la confiance entre les gouvernements publics et les partenaires autochtones. La conservation dirigée par les Autochtones vise à redonner aux Autochtones le devoir sacré de protéger leurs terres et leurs eaux en s'appuyant sur leur

savoir et leurs pratiques. Elle constitue une étape importante vers des résultats équitables, efficaces et durables dans le cadre du processus de réconciliation.

Plan de travail
« Territoire en santé,
population en santé »

10. Au fil des ans, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a déployé divers efforts pour renforcer le réseau de conservation. En 1999, l'achèvement de la Stratégie sur les aires protégées des Territoires du Nord-Ouest a officialisé un processus de planification collaborative entre les communautés, les gouvernements, les organisations non gouvernementales environnementales et l'industrie. S'appuyant sur cette stratégie, le gouvernement a lancé en 2016 son premier plan de travail quinquennal « Territoire en santé, population en santé » pour orienter ses efforts d'expansion du réseau de conservation. La plus récente version du plan de travail renouvelé couvre la période 2023-2028. Ces efforts devraient contribuer aux objectifs nationaux et internationaux pour la biodiversité d'une manière efficace et équitable pour les Territoires du Nord-Ouest.

11. Outre ces efforts, le gouvernement reconnaît le rôle essentiel que jouent les peuples autochtones dans l'intendance des terres. Le plan de travail « Territoire en santé, population en santé », qui repose sur la participation et le savoir autochtones, vise à appuyer les efforts de conservation en vue d'assurer leur pertinence sur les plans culturel, écologique et socioéconomique pour les Territoires du Nord-Ouest et de veiller à ce qu'ils reflètent les principes établis dans la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

12. Parmi les cinq résultats prioritaires décrits dans le plan de travail renouvelé « Territoire en santé, population en santé », nous avons mis l'accent sur les trois qui sont liés à la gestion et à l'élargissement du réseau de conservation :

- Résultat prioritaire 1, « Planification et prise de décision concernant la création d'aires protégées »;
- Résultat prioritaire 2, « Soutien à la gestion efficace et équitable des aires protégées et des aires de conservation nationales, territoriales et autochtones »;
- Résultat prioritaire 4, « Recherche de financement durable et à long terme pour la création, la planification et la gestion des aires protégées et l'exploitation des services connexes ».

Rôles et responsabilités

13. **Environnement et Changement climatique** — Ce ministère est responsable de veiller à ce que les terres, les eaux, la faune et l'environnement dans les Territoires du Nord-Ouest soient bien gérés et utilisés de manière durable. Il est également le responsable territorial de la lutte contre les changements climatiques.
14. **Industrie, Tourisme et Investissement** — Ce ministère est responsable de promouvoir l'autonomie économique grâce à l'exploitation responsable des ressources minérales et pétrolières des Territoires du Nord-Ouest. Il s'occupe aussi des industries des ressources naturelles, y compris l'agriculture, la pêche commerciale et l'économie traditionnelle, ainsi que du tourisme. Ce ministère est par ailleurs chargé des initiatives de financement, de soutien et de marketing conçues pour favoriser un environnement économique positif dans le territoire.
15. **Exécutif et Affaires autochtones** — Ce ministère est responsable de gérer et d'orienter l'organe exécutif du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest de manière globale. Par ailleurs, il est responsable d'établir et de maintenir des relations intergouvernementales fondées sur le respect mutuel entre le gouvernement territorial et les gouvernements autochtones, provinciaux, territoriaux, national et internationaux. Il se charge aussi de la négociation et de la mise en œuvre des ententes sur les terres, les ressources et l'autonomie gouvernementale portant sur les droits des Autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest.

Objet de l'audit

16. Cet audit visait à déterminer si le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (ministère de l'Environnement et du Changement climatique, ministère de l'Exécutif et des Affaires autochtones, et ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement) est bien parti pour atteindre les trois résultats du plan de travail renouvelé « Territoire en santé, population en santé » que nous avons retenus aux fins de cet audit. Ceux-ci visent à protéger la biodiversité et l'intégrité écologique, ainsi qu'à appuyer les pratiques culturelles et le développement économique pour les générations actuelles et futures grâce au réseau de conservation.
17. Cet audit est important parce que la protection et la conservation de la biodiversité sont essentielles à sa valeur intrinsèque et cruciales pour préserver les services et avantages écosystémiques essentiels (soit les aliments, les remèdes, l'air, l'eau, la terre, la faune et les forêts qui contribuent de façon importante à la prospérité économique et au bien-être de la population), la stabilité climatique et

le patrimoine culturel. La protection et la conservation de la biodiversité sont particulièrement importantes pour le bien-être spirituel et culturel des peuples autochtones et cadrent avec les principes de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

18. La section intitulée [À propos de l'audit](#), à la fin du présent rapport, donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations et recommandations

Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a réalisé des progrès en temps opportun en vue d'obtenir un financement durable et à long terme pour les aires protégées

Importance de cette constatation

19. Cette constatation est importante parce qu'il est essentiel d'avoir un financement fiable et durable pour assurer la création, la gestion et l'exploitation efficaces de nouvelles aires protégées ainsi que la mise en œuvre continue en ce qui concerne toutes les aires actuelles et futures.

20. Le fait de disposer d'un financement fiable réduit la dépendance envers les ressources à court terme et favorise la planification stratégique, le renforcement des capacités et la résilience à long terme pour résister aux effets environnementaux des changements climatiques et aux intérêts économiques divergents de l'extraction de ressources naturelles au fil du temps. L'immense superficie du territoire, l'éloignement géographique et la faible population posent un problème unique au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest sur le plan de la durabilité. Pour soutenir les communautés éloignées sur de grandes distances et surmonter les coûts d'exploitation élevés, il est essentiel de disposer d'un financement fiable et durable pour les aires protégées et de conservation.

Contexte

21. Dans le plan de travail « Territoire en santé, population en santé » renouvelé pour 2023-2028, deux étapes étaient prévues pour le résultat prioritaire 4, « Recherche de financement durable et à long terme pour la création, la planification et la gestion des aires protégées » :

- Conclure l'accord-cadre de Financement de projets pour la permanence;

- Conclure l'accord de Financement de projets pour la permanence.

À notre avis, ce résultat prioritaire est essentiel afin d'appuyer les efforts du gouvernement pour promouvoir ses priorités de conservation.

Progrès rapides dans la signature de l'accord de Financement de projets pour la permanence

Constatations

22. Nous avons constaté qu'en 2022, des discussions concernant le projet de Financement de projets pour la permanence (voir la [pièce 3](#)) ont commencé entre le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, les représentantes et représentants de 22 gouvernements autochtones du territoire, le gouvernement fédéral, des organisations autochtones et des donatrices et donateurs privés. Ces discussions visaient à établir un modèle durable de financement de la conservation pour que les gouvernements autochtones entreprennent des activités de conservation et d'intendance. Les parties aux discussions ont mis sur pied un groupe de travail et priorisé la création d'un modèle de gouvernance et d'un mandat.

Pièce 3 – Grandes lignes du Financement de projets pour la permanence

Objectif

- Appuyer l'intendance continue, dirigée par les Autochtones, des terres et des eaux dans les Territoires du Nord-Ouest
- Les communautés autochtones prévoient apporter une contribution de plus de 2 % à l'engagement international du Canada de conserver 30 % de ses terres et de ses eaux d'ici 2030.

Partenaires

- 22 gouvernements et organisations autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest
- Gouvernement du Canada
- Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest
- Organismes philanthropiques privés, menés par l'organisation The Pew Charitable Trusts

Engagements financiers

- Jusqu'à 375 millions de dollars ont été engagés au cours de la période initiale de dix ans de l'accord :
 - jusqu'à 300 millions de dollars provenant du gouvernement du Canada;
 - jusqu'à 75 millions de dollars provenant de philanthropes, sur la base d'un engagement de financement de contrepartie privé-public de 1 pour 4 (et jusqu'à 25 millions de dollars de plus si le Canada verse d'autres contributions avant la fin de 2030).

- Gestion prévue des fonds :
 - un montant de 285 millions de dollars remis directement aux partenaires autochtones au moyen d'un fonds de conservation pour aider les gouvernements autochtones des Territoires du Nord-Ouest à entreprendre des activités de conservation et d'intendance au cours de la période initiale de dix ans;
 - un montant de 90 millions de dollars versés dans un fonds de dotation pour maintenir les activités et l'exploitation au-delà de la période initiale de dix ans.

Source : Accord « Territoires du Nord-Ouest : Notre territoire pour l'avenir »

23. Nous avons constaté que les parties ont mis en œuvre des pratiques et des approches pour favoriser la réussite du projet (voir la [pièce 4](#)). Par exemple, une équipe complète de représentantes et de représentants à la table des négociations a établi des calendriers et des plans de travail initiaux en visant à l'origine l'achèvement des travaux avant l'automne 2023. Malgré des retards causés notamment par l'évacuation de Yellowknife et des communautés environnantes en raison de feux de forêt en 2023, les parties ont collaboré et procédé à des ajustements tout au long du projet :

- L'accord-cadre de Financement de projets pour la permanence des Territoires du Nord-Ouest a été mis au point et signé le 13 octobre 2023.
- Une nouvelle loi, soit la [Loi sur la constitution d'un fonds pour les initiatives de conservation dirigées par des Autochtones aux Territoires du Nord-Ouest](#), a reçu la sanction royale le 1^{er} novembre 2024. Elle a donné naissance à une fiducie sans but lucratif chargée de gérer le fonds initial et les contributions futures conformément à l'accord de Financement de projets pour la permanence.
- L'accord de Financement de projets pour la permanence, dont la version définitive est intitulée « Territoires du Nord-Ouest : Notre territoire pour l'avenir », a été signé par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement du Canada, les gouvernements autochtones, des organisations autochtones et des donatrices privées et donateurs privés le 14 novembre 2024.

24. Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique et les parties à l'accord étaient en train de mettre en œuvre le projet. Ce travail incluait par exemple la sélection d'une gestionnaire agréée ou d'un gestionnaire agréé de fonds en fiducie afin de pouvoir recevoir et administrer la somme de 375 millions de dollars. À notre avis, plusieurs facteurs, qui sont exposés en détail dans la [pièce 4](#), expliquent ce résultat positif.

Pièce 4 – Des facteurs clés ont permis la réussite des négociations concernant le Financement de projets pour la permanence

- Toutes les parties concernées, y compris le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement du Canada, les gouvernements autochtones, les organisations autochtones et les donatrices privées et donateurs privés, étaient représentées lors des négociations et ont formé le groupe de travail.
 - Le mandat, rédigé de façon collaborative dès le début des négociations, prévoyait une approche consensuelle axée sur un processus dirigé par les Autochtones, la rédaction collaborative des accords par toutes les parties et la participation au soutien des capacités pour l'ensemble des représentantes et des représentants prenant part au processus.
 - Des représentantes et des représentants de haut niveau possédant de l'expérience et provenant de l'ensemble des gouvernements et organisations participant aux négociations ont fait part de leur point de vue, présenté des options et formulé des conseils. Ces représentantes et représentants n'ont généralement pas changé pendant les négociations.
 - Les représentantes et représentants ont privilégié un calendrier de réunions intensif afin d'obtenir des résultats aussi rapidement que possible.
 - On a fait appel à des expertes et experts externes au moment opportun pour animer les négociations et aider le groupe de travail à formuler des options, à trouver des solutions et à faire progresser les négociations.
 - Les parties ont activement intégré des pratiques culturelles autochtones à chaque réunion, par exemple en prononçant des prières à l'ouverture et à la clôture des rencontres.
 - La prise de décision par consensus, les connaissances et les pratiques autochtones ont été reconnues, valorisées et intégrées dans le processus et les accords.
 - L'échange sur les réussites et difficultés concrètes avec les membres du groupe de travail en ce qui concerne la mise en place d'aires protégées a été une composante importante du processus. Les parties étaient disposées à solliciter et à intégrer les points de vue d'autres parties hors des Territoires du Nord-Ouest qui poursuivaient des objectifs similaires.
-

Source : D'après les points de vue et expériences dont ont fait part les gouvernements autochtones, les organisations autochtones ainsi que les représentantes et représentants territoriaux et fédéraux participant au Financement de projets pour la permanence

Le gouvernement a accompli des progrès limités quant à la planification et à la prise de décision concernant la création d'aires protégées

Importance de cette constatation

25. Cette constatation est importante parce qu'une planification et une prise de décision efficaces sont des étapes essentielles de la création d'aires protégées pour conserver la biodiversité, protéger les écosystèmes et soutenir la valeur culturelle et la valeur économique.

26. L'élargissement du réseau de conservation dans les Territoires du Nord-Ouest renforce la confiance de toute la population du territoire, notamment des peuples autochtones, quant aux terres qui seront protégées afin de préserver son mode de vie pour les générations actuelles et futures, et aux terres qui pourront être utilisées à d'autres fins. Cet élargissement contribue également à l'atteinte des objectifs nationaux et internationaux en matière de protection de la biodiversité.

Contexte

27. Le résultat prioritaire 1, « Planification et prise de décision concernant la création d'aires protégées » du plan de travail « Territoire en santé, population en santé » renouvelé pour 2023-2028 comportait deux objectifs :

- conclure les négociations concernant Dinàgà Wek'èhodì pour prendre une décision sur la création de l'aire protégée proposée en vertu de la [Loi sur les aires protégées](#);
- prendre une décision concernant les aires protégées proposées dans le cadre de l'ancienne stratégie sur les aires protégées des Territoires du Nord-Ouest dans la région du Dehcho.

28. Ensemble, ces aires pourraient représenter jusqu'à 23 521 kilomètres carrés supplémentaires d'aires terrestres et d'eaux intérieures protégées dans les Territoires du Nord-Ouest, ce qui correspond à 1,7 % de la superficie totale du territoire.

Entente partiellement rédigée avec les gouvernements autochtones concernant Dinàgà Wek'èhodì

Constatations

29. Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique, en collaboration avec les organisations et les gouvernements autochtones concernés, a partiellement rédigé une entente multipartite pour la création de Dinàgà Wek'èhodì en décembre 2022. Les ententes de création d'une aire protégée sont des ententes écrites entre nations décrivant les rôles et responsabilités de chaque partie.

30. Nous avons constaté que bon nombre des dispositions de cette ébauche reposaient sur des ententes de création existantes qui sont à l'origine des aires protégées territoriales de Thaidene Nënë et de Ts'udé Niljné Tuyeta. Cependant, l'ébauche contenait aussi des dispositions modifiées ou uniques, témoignant des approches des gouvernements et des organisations autochtones qui seront un jour parties à l'entente. Il s'agissait notamment de la composition du conseil de gestion qui sera responsable de l'orientation stratégique et des conseils concernant l'exploitation de l'aire protégée territoriale.

31. Malgré l'existence d'une entente partielle, nous avons constaté que les négociations sur la répartition des sièges entre les gouvernements autochtones au sein du conseil de gestion étaient dans une impasse. Les parties n'ont pas tenu de rencontre générale depuis la fin de 2022 pour discuter de l'entente de création multipartite ou de la structure de gouvernance. Nous avons constaté que les gouvernements autochtones avaient fait savoir à Environnement et Changement climatique que le Ministère devrait prendre les rênes pour trouver un moyen d'aller de l'avant. Bien que les représentantes et représentants d'Environnement et Changement climatique aient depuis tenu des discussions bilatérales sur d'autres sujets avec les parties, aucun accord sur la répartition des sièges n'avait encore été conclu à la fin de la période d'audit.

32. Notre recommandation pour cette section figure au [paragraphe 38](#).

Poursuite des discussions avec les gouvernements autochtones pour créer des aires protégées dans la région du Dehcho

Constatations

33. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, le gouvernement du Canada et les gouvernements autochtones discutent des cinq aires proposées dans la région du Dehcho depuis le début des années 2000. Nous avons constaté que les négociations entre Environnement et Changement climatique et les gouvernements autochtones avaient abouti pour une seule des cinq aires protégées proposées. L'aire d'Edézhzié est devenue une aire protégée autochtone en vertu de la loi Dehcho en 2018 et une réserve nationale de faune aux termes de la [Loi sur les espèces sauvages au Canada](#) en 2022.

34. Il reste quatre aires protégées proposées : Samba K'e, Ka'a'gee Tu, Lue Túé Súlái et Ejié Túé Ndáde. Parmi les résultats prioritaires indiqués dans la version du plan de travail « Territoire en santé, population en santé » pour 2016-2021 figurait également le fait d'établir le mécanisme approprié de protection et de conservation pour chaque aire proposée. Faute de conclusion des négociations sur les aires proposées, ce résultat prioritaire a été reporté à la dernière version du plan de travail.

35. Environnement et Changement climatique et le ministère de l'Exécutif et des Affaires autochtones ont collaboré avec le groupe de communautés des aires protégées de la région du Dehcho aux progrès réalisés au cours des cinq dernières années concernant la création des autres aires protégées proposées. Ce groupe de travail composé de représentantes et représentants des Premières Nations Dehcho des quatre aires proposées a été constitué pour évaluer les mécanismes de

conservation et de protection des terres existants, y compris ceux prévus par leurs propres lois autochtones et les mécanismes territoriaux et fédéraux, et pour fournir des conseils et de l'information aux membres.

36. Nous avons constaté que l'attention portée par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les gouvernements autochtones aux négociations visant à conclure le Financement de projets pour la permanence s'est traduite par une diminution des efforts déployés pour faire avancer les discussions en vue de conclure les négociations sur les aires protégées proposées. À notre avis, cette approche était raisonnable. La complexité et la portée des négociations visant à créer les aires proposées nécessitaient plus de temps et de discussions entre les parties.

37. L'accord « Territoires du Nord-Ouest : Notre territoire pour l'avenir » ayant été signé par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et les gouvernements autochtones à la fin de 2024, nous estimons que les gouvernements autochtones seront mieux placés pour faire avancer les discussions avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest concernant le mécanisme de protection des terres à mettre en œuvre. Ils s'attendent à ce qu'Environnement et Changement climatique ait la capacité de soutenir leurs efforts.

Recommandation

38. Environnement et Changement climatique, soutenu par le ministère de l'Exécutif et des Affaires autochtones, devrait collaborer avec les gouvernements autochtones représentant Dinàgà Wek'èhodi et les quatre aires proposées de la région du Dehcho afin d'élaborer un plan d'action et un calendrier pour faire avancer le processus décisionnel pour chaque aire proposée. Ce travail devrait être achevé dans un délai d'un an.

Réponse du Ministère — Recommandation acceptée.

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

Les moyens et les méthodes du gouvernement pour gérer le réseau de conservation étaient toujours en cours d'élaboration

Importance de cette constatation

39. Cette constatation est importante parce que les gouvernements et organisations autochtones, entre autres partenaires, comptent sur le gouvernement pour être un partenaire engagé qui contribue à la gestion du réseau de conservation des Territoires du Nord-Ouest. Pour y parvenir, le gouvernement territorial doit disposer de méthodes et de moyens

efficaces et efficaces pour la gestion du réseau de conservation ainsi que de ressources suffisantes, y compris des sources de financement à long terme fiables.

Progrès réalisés pour soutenir la gestion efficace et équitable des aires protégées et des aires de conservation nationales, territoriales et autochtones

Constatations

40. Le résultat prioritaire 2, « Soutien à la gestion efficace et équitable des aires protégées et des aires de conservation nationales, territoriales et autochtones » du plan de travail renouvelé « Territoire en santé, population en santé » comporte quatre objectifs à atteindre d'ici 2028. Chaque objectif est assorti d'étapes que nous avons évaluées (voir la [pièce 5](#)).

Pièce 5 – La plupart des étapes du résultat prioritaire 2 ont été partiellement terminées par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

Objectif n°	Objectif	Étape	Évaluation
2.1	Mettre au point un règlement pour l'aire protégée et de conservation autochtone (APCA) Thaidene Nënë et mettre en œuvre le règlement pour l'APCA et l'aire protégée territoriale Ts'udé Niljné Tuyeta	Achever le règlement pour l'aire protégée Thaidene Nënë* et les ébauches de politiques pour les aires protégées Ts'udé Niljné Tuyeta et Thaidene Nënë	 Étape partiellement terminée
2.2	Aider les conseils de gestion des aires protégées et de conservation à assumer leurs responsabilités	Achever les premiers plans de gestion pour les aires protégées Ts'udé Niljné Tuyeta et Thaidene Nënë	 Étape non encore terminée
2.2	Aider les conseils de gestion des aires protégées et de conservation à assumer leurs responsabilités	Mettre en place des processus administratifs pour la mise en œuvre des règlements et des ententes de création	 Étape partiellement terminée
2.3	Travailler avec les conseils de gestion des aires protégées pour surveiller les aires protégées territoriales et établir une base de référence à jour	Élaborer et exécuter des programmes de surveillance pour chaque aire protégée créée	 Étape partiellement terminée
2.4	Participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes d'intendance	Fournir un financement, une formation ou un autre soutien en nature aux programmes d'intendance dans les aires protégées et de conservation, sur demande et selon les disponibilités	 Étape partiellement terminée

*Le règlement concernant l'aire protégée territoriale Ts'udé Niljné Tuyeta a été créé avant l'élaboration de la version 2023-2028 du plan de travail « Territoire en santé, population en santé ».

Source : D'après notre analyse des renseignements tirés de « Territoire en santé, population en santé : Priorités du GTNO pour le réseau de conservation des TNO 2023-2028 », gouvernement des Territoires du Nord-Ouest

41. Nous avons constaté que le gouvernement a atteint en partie l'étape de l'objectif 2.1. Par exemple, nous avons constaté que des politiques provisoires ont été rédigées pour l'aire protégée territoriale Thaidene Nënë. À ce jour, trois ébauches de politiques ont été élaborées; elles portent sur la location, l'octroi de licences aux exploitants d'entreprises touristiques et les communications. Ces politiques seront achevées une fois que les plans de gestion auront été approuvés et que des modifications auront été apportées aux lois territoriales, par exemple en ce qui concerne le tourisme.

42. Nous avons également constaté que, bien que le travail n'ait pas été achevé, un projet de règlement pour l'aire protégée Thaidene Nënë a été élaboré conjointement à l'aide du Protocole d'élaboration de lois du Conseil intergouvernemental. Conformément à ce protocole, un groupe de travail technique a été créé. Ce groupe est composé de représentantes et de représentants d'Environnement et Changement climatique, des ministères compétents (tels que le ministère de l'Exécutif et des Affaires autochtones) et des gouvernements autochtones concernés.

43. Nous avons constaté que les ébauches de plans de gestion pour les aires protégées Thaidene Nënë et Ts'udé Niljné Tuyeta n'ont pas été achevées dans les cinq années suivant la signature des ententes de création, ce qui était lié à l'objectif 2.2. Environnement et Changement climatique et les conseils de gestion des aires protégées territoriales respectives ont admis des retards. Les parties ont reconnu l'incidence importante d'événements imprévus comme la pandémie de COVID-19, des inondations et les évacuations en raison de feux de forêt, qui ont retardé la réalisation des plans.

44. Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique a soutenu l'élaboration des ébauches de plans de gestion par l'intermédiaire de ses représentantes et représentants de haut niveau au sein des conseils de gestion opérationnelle et par des consultations interministérielles. L'ébauche définitive du plan de gestion de l'aire protégée territoriale Thaidene Nënë devait être publiée au début de 2025, et la date d'achèvement du plan de gestion de l'aire protégée territoriale Ts'udé Niljné Tuyeta n'était pas connue. Une fois achevés, les plans de gestion fourniront une orientation stratégique fondamentale pour l'élaboration future de toutes les politiques et activités de surveillance au sein des aires protégées territoriales. Ces plans de gestion et les efforts investis dans leur élaboration sont essentiels à la protection et à la conservation.

45. Nous avons constaté que le gouvernement a mis en place certaines pratiques administratives pour gérer le réseau de conservation dans le cadre de l'objectif 2.2. Cependant, nous avons constaté qu'elles ne fonctionnaient pas toutes comme prévu. Ces lacunes, analysées dans les trois sections suivantes du présent rapport, concernent :

- la [représentation insuffisante des Autochtones dans les processus de recrutement](#);
- l'[absence de surveillance structurée des progrès réalisés dans la mise en œuvre des ententes de création](#);
- la [dépendance non viable au financement à court terme destiné aux activités propres au fonctionnement du gouvernement](#).

46. Nous avons également constaté qu'Environnement et Changement climatique a soutenu l'élaboration de certains programmes de surveillance dans les aires protégées territoriales pour l'objectif 2.3. Les représentantes et représentants de haut niveau du Ministère et d'autres membres du personnel de soutien ont travaillé principalement avec les conseils de gestion opérationnelle des aires protégées territoriales pour mettre en œuvre des programmes de surveillance afin de soutenir la recherche sur la base de référence environnementale.

47. Ces programmes de surveillance comprenaient des entretiens avec des Aînés et Aînées et d'autres détenteurs du savoir afin de déterminer et de consigner les niveaux d'eau historiques et les voies de migration des animaux dans les aires protégées. L'échantillonnage d'eau et la surveillance de la faune sont des exemples de ces programmes. Des collaborations avec des universités, comme les programmes de surveillance à distance de la biodiversité à l'aide de caméras dans les aires protégées Ts'udé Niljné Tuyeta et Thaidene Nënë depuis 2020, ont contribué au programme de surveillance de la biodiversité qu'élabore Environnement et Changement climatique à l'échelle du territoire. Cependant, les programmes de surveillance complets ne seront achevés que lorsque les plans de gestion des deux aires protégées territoriales auront été mis au point.

48. Enfin, en ce qui concerne l'objectif 2.4, nous avons constaté que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a apporté un certain soutien aux programmes d'intendance dans les deux aires protégées territoriales, sous forme de financement, de formation ou en nature. Les programmes d'intendance sont composés d'expertes et experts autochtones qui gèrent les terres et les eaux pour le compte de leurs nations dans les aires protégées.

49. Toutefois, les gouvernements et les organisations autochtones nous ont appris que, pour eux, le financement reçu représentait un plancher et non un plafond, et que leurs attentes n'avaient pas été satisfaites à cet égard. Cela a eu pour effet de tendre les relations entre les organisations et le gouvernement.

Représentation insuffisante des Autochtones dans les processus de recrutement

Constatations

50. Nous avons constaté que, dans les cinq années suivant la création des aires protégées territoriales, les membres des conseils de gestion ont rarement participé à la planification et à la réalisation des processus de recrutement pour les fonctions ou les postes mentionnés dans les ententes de création. La participation des conseils de gestion est essentielle pour soutenir les possibilités d'emploi pour les communautés autochtones concernées.

51. Toutefois, nous avons constaté qu'en 2023, des améliorations ont été apportées pour inclure les conseils de gestion dans le processus. Bien que la disponibilité des membres des conseils n'a pas toujours coïncidé avec les calendriers de recrutement, leur possibilité de participer au processus est essentielle pour la relation entre le gouvernement et ses partenaires autochtones et pour le respect des engagements du gouvernement en matière d'équité.

Recommandation

52. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait s'assurer que ses processus de recrutement, peu importe le mécanisme utilisé, font appel aux conseils de gestion des aires protégées territoriales.

Réponse du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest –
Recommandation acceptée.

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

Absence de surveillance structurée des progrès dans la mise en œuvre des ententes de création

Constatations

53. Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique n'a pas surveillé les progrès dans la mise en œuvre des ententes de création pour les aires protégées. Bien que les ententes de création prévoient un premier examen de celles-ci dans les quatre années suivant leur date d'entrée en vigueur, les travaux avec les autres parties aux ententes n'ont pas encore commencé, les parties ayant convenu de retarder cet examen.

54. Nous avons également constaté que les ententes de création comprenaient des mécanismes de règlement des différends et des problèmes, qui ont été utilisés à une occasion. Cependant, le gouvernement n'avait pas d'approche pour traiter les conflits causés par des facteurs externes aux ententes de création, ce qui peut avoir des répercussions sur les relations entre les parties.

55. À notre avis, un plan de mise en œuvre structuré ou un chemin critique avec des jalons peut faire progresser les choses. Il peut également conduire à des occasions de faire le point et de compiler les leçons apprises en partenariat avec les gouvernements et les organisations autochtones partenaires. En outre, les jalons permettent de rectifier les relations et de les ajuster si nécessaire.

Recommandation

56. Le ministère de l'Environnement et du Changement climatique, le ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement et le ministère de l'Exécutif et des Affaires autochtones devraient collaborer à ce qui suit avec les conseils de gestion et les parties aux ententes de création de chaque aire protégée territoriale :

- établir un chemin critique avec les jalons pertinents pour la mise en œuvre des ententes de création;
- faire le point périodiquement sur les leçons apprises pour ajuster la prise de décision en conséquence;
- de façon périodique ou tel qu'il est exigé dans le chemin critique, évaluer la qualité de la relation entre les ministères et les parties à l'entente de création.

Réponse des ministères — Recommandation acceptée.

Les réponses détaillées se trouvent dans les [Recommandations et réponses](#) à la fin du présent rapport.

Dépendance non viable au financement à court terme destiné aux activités propres au fonctionnement du gouvernement

Constatations

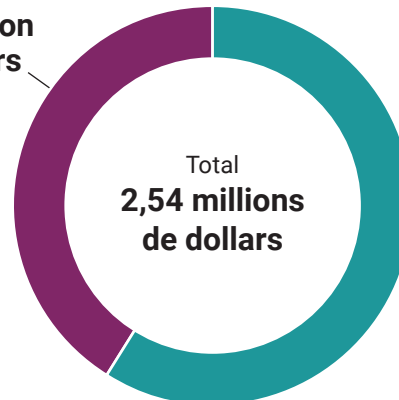
57. Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique a déployé des efforts pour obtenir un financement supplémentaire à long terme afin de soutenir le réseau de conservation, notamment en s'adressant au gouvernement fédéral.

58. Malgré ces efforts, nous avons constaté que les sources de financement n'étaient pas toutes à long terme ou de nature permanente (voir la [pièce 6](#)). Par exemple, en 2023-2024, Environnement et Changement climatique comptait sur un financement fédéral fourni par Environnement et Changement climatique Canada dans le cadre d'accords de contribution annuels. Ce financement d'une année à l'autre représente environ 41 % de ses dépenses liées au réseau de conservation.

Pièce 6 – Sources de financement des dépenses du réseau de conservation au cours de l'exercice 2023-2024

Financement fédéral annuel

**1,04 million
de dollars**
41 %



Budget du programme
du gouvernement des
Territoires du
Nord-Ouest

**1,50 million
de dollars**
59 %

Source : D'après des données du ministère de l'Environnement et du Changement climatique

Lire la description textuelle de la pièce 6

59. De plus, après la période visée par notre audit, le ministère de l'Environnement et du Changement climatique a conclu les négociations avec Environnement et Changement climatique Canada concernant l'Accord Canada-Territoires du Nord-Ouest sur la nature, qui prévoit un financement pouvant atteindre 20 millions de dollars. Cependant, une annonce publique a seulement fait mention d'un montant de 7 millions de dollars pour 2025-2026, et l'Accord n'indique pas un calendrier des contributions précis.

60. Nous avons constaté que le financement annuel est un facteur qui influe sur la relation entre les parties et qui nuit donc au soutien au réseau de conservation. Ainsi l'absence d'un financement permanent ou à long terme a nui aux décisions en matière de dotation concernant des fonctions ou des postes au sein de l'administration publique (tels que les agents des ressources renouvelables) mentionnés dans les ententes de création des aires protégées Thardene Nënë et Ts'udé Niljné Tuyeta.

61. Nous avons également constaté que les contrats d'emploi à court terme étaient fréquemment utilisés et que cette pratique compliquait le recrutement et le maintien en poste. Par ailleurs, nous avons constaté un roulement accru du personnel pendant les périodes où des emplois (postes ou fonctions) sont restés vacants, ce qui a nui à la rapidité et à l'efficacité du soutien offert. Les gouvernements et les organisations autochtones nous ont appris que le roulement accru du personnel alourdissait le fardeau des membres de leur personnel, qui devaient transmettre leurs connaissances autochtones chaque fois qu'une nouvelle fonctionnaire ou un nouveau fonctionnaire se joignait à l'équipe opérationnelle des aires protégées territoriales.

Conclusion

62. Nous avons conclu que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest était bien parti pour atteindre le résultat prioritaire 4, « Recherche de financement durable et à long terme pour la création, la planification et la gestion des aires protégées et l'exploitation des services connexes », énoncé dans le plan de travail « Territoire en santé, population en santé ».

63. Nous avons également conclu que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest était bien parti pour réaliser le résultat prioritaire 1, « Planification et prise de décision concernant la création d'aires protégées », mais qu'il lui manquait un plan d'action et un calendrier pour faire avancer le processus décisionnel pour chaque aire proposée.

64. Enfin, nous avons conclu que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest était bien parti pour atteindre le résultat prioritaire 2, « Soutien à la gestion efficace et équitable des aires protégées et des aires de conservation nationales, territoriales et autochtones », mais que les moyens et méthodes nécessaires au gouvernement pour gérer le réseau de conservation étaient toujours en cours d'élaboration. Il y avait un manque de représentation autochtone dans les processus de recrutement, aucune surveillance structurée des progrès réalisés dans la mise en œuvre des ententes de création et une dépendance non viable au financement à court terme destiné aux activités propres au fonctionnement du gouvernement.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur la protection et la conservation des terres dans les Territoires du Nord-Ouest a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. Notre responsabilité était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion quant à la conformité des efforts de protection et de conservation des terres, dans tous leurs aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre de cet audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 – Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada – Certification.

Le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) applique la Norme canadienne de gestion de la qualité (NCGQ) 1, Gestion de la qualité par les cabinets qui réalisent des audits ou des examens d'états financiers, ou d'autres missions de certification ou de services connexes. Cette norme exige que le BVG conçoive, mette en place et fasse fonctionner un système de gestion de la qualité qui comprend des politiques ou des procédures conformes aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous avons respecté les règles sur l'indépendance et les autres règles de déontologie définies dans les codes de déontologie pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit habituel, nous avons obtenu ce qui suit de la direction de chaque entité :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni tous les renseignements dont elle a connaissance et qui lui ont été demandés ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de cet audit consistait à déterminer si le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest était bien parti pour atteindre certains résultats concernant la protection de la biodiversité et de l'intégrité écologique, ainsi que le soutien des pratiques culturelles et du développement économique pour les générations actuelles et futures, grâce à son réseau d'aires protégées et de conservation.

Étendue et méthode

Dans le plan de travail « Territoire en santé, population en santé », le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a énoncé des engagements clairs et vérifiables. L'audit était axé sur les résultats prioritaires présentés dans le plan de travail « Territoire en santé, population en santé » renouvelé pour 2023-2028 concernant la création, la planification, la gestion et l'exploitation du réseau de conservation des Territoires du Nord-Ouest, à savoir les suivants :

- résultat prioritaire 1, « Planification et prise de décision concernant la création d'aires protégées »;
- résultat prioritaire 2, « Soutien à la gestion efficace et équitable des aires protégées et des aires de conservation nationales, territoriales et autochtones »;
- résultat prioritaire 4, « Recherche de financement durable et à long terme pour la création, la planification et la gestion des aires protégées et l'exploitation des services connexes ».

L'audit a également examiné les systèmes, les contrôles et les pratiques mis en place par le gouvernement pour appuyer la mise en œuvre des ententes de création des aires protégées et de conservation Thaidene Nënë et Ts'udé Niljné.

De plus, pour exécuter nos travaux d'audit, nous avons demandé l'aide de gouvernements et d'organisations autochtones dans les Territoires du Nord-Ouest. Nous avons visité leurs terres et territoires traditionnels, où nous avons fait la connaissance de responsables de gouvernements et d'organismes autochtones, ainsi que de membres de la communauté autochtone et d'Aînés et Aînées. Chacune de ces personnes nous a fait part de ses perspectives et de ses expériences avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest en ce qui a trait à la protection et à la conservation des terres. Nous apprécions leur générosité et leur volonté à répondre à nos questions et à nos demandes de renseignements.

Nous n'avons pas examiné deux résultats énoncés dans le plan de travail « Territoire en santé, population en santé », soit celui portant sur la sensibilisation et l'éducation du public sur le réseau de conservation, et celui portant sur le soutien des initiatives de conservation et d'intendance dirigées par les Autochtones.

Également exclues de l'audit étaient certaines aires protégées et de conservation autochtones, telle que l'aire protégée Edéhzihi du Dehcho, et d'autres aires protégées et de conservation, comme la réserve de parc national Thaidene Nënë, pour lesquelles le gouvernement n'est pas partie à une entente conclue en vertu de lois autres que territoriales. De plus, l'audit n'a pas tiré de conclusion sur la mise en œuvre des obligations du gouvernement en vertu des ententes de création des aires protégées et de conservation Thaidene Nënë et Ts'udé Niljné.

Critères

Pour tirer une conclusion par rapport à l'objectif de notre audit, nous avons utilisé les critères suivants :

Critères	Sources
Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest fait progresser la planification et la prise de décision concernant la création d'aires protégées. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest offre un soutien à la gestion efficace et équitable des aires protégées et de conservation nationales, territoriales et autochtones. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest cherche un financement durable et à long terme pour la création, la planification, la gestion et l'exploitation d'aires protégées.	• Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Territoire en santé, population en santé : Priorités du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour la planification du réseau de conservation de 2016 à 2021 • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Territoire en santé, population en santé : Priorités du GTNO pour le réseau de conservation des Territoires du Nord-Ouest, 2023-2028 • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Plan d'action 2019-2023 relatif au Cadre stratégique sur le changement climatique des TNO 2030 • Loi sur les aires protégées, 2019 • Loi sur la faune, 2014 (modifiée en 2017) • En route vers l'objectif 1 du Canada • Cercle autochtone d'experts, Nous nous levons ensemble : Atteindre En route vers l'objectif 1 du Canada en créant des aires protégées et de conservation autochtones dans l'esprit et la pratique de la réconciliation, 2018 • Nations Unies, Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 • Convention sur la diversité biologique, Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, incluant les objectifs d'Aichi pour la biodiversité • Conférence des Nations Unies sur la biodiversité, 2022 • Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 2007 • Ginger Gibson, Kalene Gould et The Firelight Group; Indigenous Conservation Agreements in Canada: A Review of Best Practices, Challenges, and Implications for the Future (rapport en anglais seulement), 2020

Critères	Sources
	• Ginger Gibson, Rachel Ford et The Firelight Group; Implementation of Indigenous Protected and Conserved Area Agreements in Canada: A Review of Successes, Challenges, and Realities (rapport en anglais seulement), 2023
Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest met en place des moyens et des méthodes pour appuyer la mise en œuvre de certaines ententes de création de Thaidene Nënë. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest met en place des moyens et des méthodes pour appuyer la mise en œuvre de l'entente de création de Ts'udé Niljné Tuyeta.	• Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Territoire en santé, population en santé : Priorités du GTNO pour le réseau de conservation des Territoires du Nord-Ouest, 2023-2028 • Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Politique sur le savoir traditionnel, 2005 • Loi sur les aires protégées, 2019 • Loi sur la faune, 2014 (modifiée en 2017) • Ententes de création de l'aire protégée territoriale Thaidene Nënë • Entente de création de l'aire protégée Ts'udé Niljné Tuyeta • Ginger Gibson, Kalene Gould et The Firelight Group; Indigenous Conservation Agreements in Canada: A Review of Best Practices, Challenges, and Implications for the Future (rapport en anglais seulement), 2020 • Ginger Gibson, Rachel Ford et The Firelight Group; Implementation of Indigenous Protected and Conserved Area Agreements in Canada: A Review of Successes, Challenges, and Realities (rapport en anglais seulement), 2023 • Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 2007

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2024. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 1^{er} mai 2025, à Ottawa, au Canada.

Équipe d'audit

L'audit a été réalisé par une équipe multidisciplinaire du Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) dirigée par Carey Agnew, directrice principale. La directrice principale est responsable de la qualité de l'audit dans son ensemble; elle doit s'assurer notamment que les travaux d'audit sont exécutés conformément aux normes professionnelles, aux exigences des textes légaux et réglementaires applicables ainsi qu'aux politiques et au système de gestion de la qualité du BVG.

Recommandations et réponses

Les réponses figurent telles qu'elles ont été reçues par le Bureau du vérificateur général du Canada.

Dans ce tableau, le numéro du paragraphe qui précède la recommandation indique l'emplacement de la recommandation dans le rapport.

Recommandation	Réponse
38. Environnement et Changement climatique, soutenu par le ministère de l'Exécutif et des Affaires autochtones, devrait collaborer avec les gouvernements autochtones représentant Dinàgà Wek'èhodi et les quatre aires proposées de la région du Dehcho afin d'élaborer un plan d'action et un calendrier pour faire avancer le processus décisionnel pour chaque aire proposée. Ce travail devrait être achevé dans un délai d'un an.	Réponse du Ministère — Approbation de la recommandation. Le MECC, aidé du MEAA, poursuivra sa collaboration avec les gouvernements autochtones partenaires sur le sujet des aires concernées. Le GTNO s'efforcera d'éliminer tout obstacle relevant de son autorité, mais ces aires sont des initiatives autochtones dépendant largement du travail fourni afin de conclure un accord sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale avec les Premières Nations du Dehcho qui comprendra la sélection de terres et un plan d'utilisation desdites terres. Le GTNO s'en tiendra aux échéances et capacités des gouvernements autochtones partenaires. Les gouvernements autochtones concernés et le GTNO doivent parvenir à un consensus pour déterminer la gestion des aires. Si le GTNO travaillera en ce sens, notons qu'il ne peut agir de manière coercitive. Notons également que si l'accord « TNO : Notre territoire pour l'avenir » aidera à conclure et à mettre en œuvre des ententes sur certaines des aires proposées, il faudra du temps avant que ces ententes deviennent effectives et que les fonds de soutien soient mis à la disposition des gouvernements autochtones.
52. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest devrait s'assurer que ses processus de recrutement, peu importe le mécanisme utilisé, font appel aux conseils de gestion des aires protégées territoriales.	Réponse du Ministère — Approbation de la recommandation. Le GTNO veillera à ce que les processus de recrutement pour les postes liés aux aires protégées territoriales permettent une représentation communautaire des parties autochtones concernées par lesdites aires.

Recommandation	Réponse
56. Le ministère de l'Environnement et du Changement climatique, le ministère de l'Industrie, du Tourisme et de l'Investissement et le ministère de l'Exécutif et des Affaires autochtones devraient collaborer à ce qui suit avec les conseils de gestion et les parties aux ententes de création de chaque aire protégée territoriale : • établir un chemin critique avec les jalons pertinents pour la mise en œuvre des ententes de création; • faire le point périodiquement sur les leçons apprises pour ajuster la prise de décision en conséquence; • de façon périodique ou tel qu'il est exigé dans le chemin critique, évaluer la qualité de la relation entre les ministères et les parties à l'entente de création.	Réponse des ministères – Approbation de la recommandation. Le GTNO poursuivra sa collaboration avec les parties et les conseils de gestion concernés par les ententes de création de chacune des aires protégées territoriales. Il s'agira notamment d'établir des processus pour évaluer l'avancée de la mise en œuvre, les leçons tirées du travail effectué et l'état des partenariats propres à chaque entente de création. Le GTNO disposera d'un délai d'un an pour proposer de tels processus d'évaluation, en incluant les différents ministères participant à la mise en œuvre des aires protégées territoriales. Le GTNO élabore actuellement un plan d'action pour appliquer la Loi de mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, y compris un outil d'évaluation qui aidera à examiner les politiques du GTNO pour s'assurer de leur conformité avec la Loi. Cet outil permettra, dans le cadre de la collaboration avec les gouvernements autochtones, de cerner et de hiérarchiser les modifications à apporter aux politiques qui contribueront à orienter la planification et la mise en œuvre des ententes de création.

Annexe — Descriptions textuelles des pièces

Pièce 1 — Le réseau de conservation terrestre dans les Territoires du Nord-Ouest — Description textuelle

Cette carte montre le réseau de conservation terrestre dans les Territoires du Nord-Ouest. Le territoire y est divisé en cinq régions délimitées conformément aux revendications territoriales réglées. Les aires protégées créées et proposées ainsi que les aires de conservation sont indiquées dans chaque région.

Les aires protégées créées et proposées indiquées sont parmi les suivantes :

- aires protégées territoriales créées conformément à la Loi sur les aires protégées des Territoires du Nord-Ouest;
- aires protégées créées sous le régime d'autres lois;
- aires protégées territoriales proposées dans le cadre de la Loi sur les aires protégées;
- aires protégées proposées dont la désignation n'est pas encore déterminée;
- aires désignées à la fois comme aires protégées et de conservation autochtones en combinaison avec des lois fédérales ou territoriales.

Les aires de conservation indiquées correspondent à un zonage de conservation dans les plans d'occupation des terres et pour la conservation aux termes des lois territoriales ou fédérales.

La région désignée des Inuvialuit couvre la moitié septentrionale du territoire. Cette région comprend les aires protégées suivantes créées sous le régime de lois autres que la Loi sur les aires protégées :

- le refuge d'oiseaux migrateurs n° 1 de l'Île-Banks;
- le parc national Aulavik, qui comprend le refuge d'oiseaux migrateurs n° 2 de l'Île-Banks;
- le refuge d'oiseaux migrateurs de l'Île-Kendall;
- le refuge d'oiseaux migrateurs du Delta de la rivière Anderson;
- le site canadien des pingos;
- le parc national Tukturnogait (à l'exception de l'extrémité sud).

La moitié méridionale du territoire comprend la région désignée des Gwich'in, la région désignée du Sahtu, la région du Wek'èezhii et la région du Dehcho.

La région désignée des Gwich'in est située dans le nord-ouest de la moitié méridionale du territoire. C'est la plus petite des cinq régions. Des aires de conservations y ont été créées un peu partout dans ses parties septentrionales et centrales.

La grande région voisine de la région désignée des Gwich'in est la région désignée du Sahtu. Des aires de conservations ont été créées dans l'ensemble de cette région. On y trouve également l'aire protégée territoriale Ts'udé Niljné Tuyeta, créée aux termes de la Loi sur les aires protégées. Située dans l'ouest de cette région, l'aire Ts'udé Niljné Tuyeta est aussi désignée comme aire protégée et aire de conservation autochtone en combinaison avec les lois fédérales ou territoriales. Cette région comprend également les aires protégées suivantes, créées sous le régime de lois autres que la Loi sur les aires protégées : ʔehdacho, Saoyú, Kelly Lake, l'extrémité sud du parc national Tukturnogait et la réserve de parc national Nááts'ihch'oh.

La région du Dehcho est vaste et englobe la plupart de la partie méridionale du territoire. Les aires protégées créées sous le régime de lois autres que la Loi sur les aires protégées sont la réserve de parc national Nahanni, l'aire d'Edézhíe, le parc national Wood Buffalo, le refuge faunique Thelon et la réserve de parc national Thaidene Néné. L'aire d'Edézhíe et la réserve de parc national Thaidene Néné sont toutes deux désignées à la fois comme aires protégées et de conservation autochtones en combinaison avec des lois fédérales ou territoriales. Le reste de la réserve de parc national Thaidene Néné est composé de l'aire de conservation de la faune, qui est une aire de conservation créée, et d'aires protégées territoriales créées conformément à la Loi sur les aires protégées. La région du Dehcho comprend aussi les aires protégées proposées suivantes, dont la désignation n'est pas encore déterminée : Sambaa K'e, Ka'a'gee Tu, Łue Túé Súlái et Ejié Túé Ndáde. La limite provisoire du plan d'aménagement du territoire du Dehcho coupe la région en deux.

La dernière des cinq régions est celle du Wek'èezhìi, qui est entourée de la région désignée du Sahtu au nord-ouest, du Nunavut au nord-est et de la région du Dehcho au sud-ouest et au sud-est. La partie centrale de cette région comprend des portions d'aires de conservation créées. Elle comprend également deux aires protégées – Ezqdzitì et Wehexlaxodiale –, créées sous le régime de lois autres que la Loi sur les aires protégées. C'est aussi dans cette région que se trouve Dinàgà Wek'èhodì, une aire protégée territoriale qui est proposée dans le cadre de la Loi sur les aires protégées.

Source : Adaptée d'une carte d'Environnement et Changement climatique

[Retour à la pièce 1](#)

Pièce 2 – Pourcentage de terres et d'eaux intérieures de conservation dans les Territoires du Nord-Ouest par rapport aux terres et aux eaux intérieures de conservation dans l'ensemble du Canada, de 1990 à 2023 – Description textuelle

Ce graphique linéaire montre les pourcentages de terres et d'eaux intérieures qui ont été conservées dans les Territoires du Nord-Ouest et au Canada de 1990 à 2023. Le pourcentage de terres a augmenté dans les Territoires du Nord-Ouest comme au Canada pendant cette période; cependant, les pourcentages de conservation sont inférieurs aux cibles canadiennes de 25 % d'ici 2025 et de 30 % d'ici 2030.

Le pourcentage de terres et d'eaux intérieures de conservation dans les Territoires du Nord-Ouest était supérieur au pourcentage de terres et d'eaux intérieures de conservation dans l'ensemble du Canada. En 2023, il s'élevait à 15,8 %, contre 13,7 % au Canada. Le tableau ci-dessous présente les pourcentages annuels de 1990 à 2023.

Année	Pourcentage de terres et d'eaux intérieures de conservation : Territoires du Nord-Ouest	Pourcentage de terres et d'eaux intérieures de conservation : Canada
1990	4,3 %	4,4 %
1991	4,3 %	4,4 %
1992	5,2 %	4,6 %
1993	5,2 %	4,7 %
1994	5,2 %	4,8 %
1995	5,2 %	5,1 %
1996	5,2 %	5,2 %
1997	5,2 %	5,3 %
1998	6,6 %	5,6 %
1999	6,6 %	5,8 %
2000	6,6 %	5,9 %
2001	6,6 %	6,2 %
2002	6,6 %	6,3 %
2003	6,6 %	6,8 %
2004	6,6 %	6,9 %
2005	6,7 %	7,1 %
2006	6,7 %	7,2 %
2007	6,7 %	7,5 %
2008	7,1 %	8,0 %
2009	7,1 %	8,3 %
2010	7,1 %	8,4 %
2011	7,1 %	8,7 %
2012	9,3 %	9,1 %
2013	9,4 %	9,4 %
2014	9,4 %	9,5 %
2015	9,4 %	10,1 %
2016	9,4 %	10,2 %
2017	9,4 %	10,2 %
2018	13,1 %	11,2 %

Année	Pourcentage de terres et d'eaux intérieures de conservation : Territoires du Nord-Ouest	Pourcentage de terres et d'eaux intérieures de conservation : Canada
2019	15,8 %	12,1 %
2020	15,8 %	12,9 %
2021	15,8 %	13,5 %
2022	15,8 %	13,6 %
2023	15,8 %	13,7 %

Source : D'après des données du ministère de l'Environnement et du Changement climatique et de la base de données canadienne sur les aires protégées et de conservation

[Retour à la pièce 2](#)

Pièce 6 – Sources de financement des dépenses du réseau de conservation au cours de l'exercice 2023-2024 – Description textuelle

Ce diagramme en anneau présente les deux sources de financement des dépenses totales de 2,54 millions de dollars du réseau de conservation au cours de l'exercice 2023-2024 :

- Le budget de programme du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest s'élevait à 1,50 million de dollars, soit 59 % des dépenses totales.
- Le financement fédéral annuel s'élevait à 1,04 million de dollars, soit 41 % des dépenses totales.

Source : D'après des données du ministère de l'Environnement et du Changement climatique

[Retour à la pièce 6](#)

