

Report of the Auditor General of Canada to the  
Northwest Territories Legislative Assembly

## Protected and Conserved Areas in the Northwest Territories



**Independent Auditor's  
Report | 2025**



Office of the  
Auditor General  
of Canada

Bureau du  
vérificateur général  
du Canada

This publication is available on our website at [www.oag-bvg.gc.ca](http://www.oag-bvg.gc.ca).

*Cette publication est également offerte en français.*

© His Majesty the King in Right of Canada, as represented by the Auditor General of Canada, 2025.

The digital version of this audit report contains hyperlinks to external content referenced in the report. The content of these links is out of the scope of the audit—it does not pertain to the audit findings and the audit conclusion.

Cat. No. FA3-197/2025E-PDF

ISBN 978-0-660-76915-8

Cover photo: Office of the Auditor General of Canada

# At a Glance



## Overall message

Creating a strong network of protected and conservation areas helps governments foster the long-term health of the natural environment, conserve biodiversity, and sustain cultural practices and economic development. Through its 2023–28 Healthy Land, Healthy People work plan, the Government of the Northwest Territories has set priorities that include establishing new protected areas, supporting the effective management of existing areas, and securing long-term funding for those initiatives.

We concluded that the government was on track to secure sustainable, long-term funding for protected areas, in line with the renewed Healthy Land, Healthy People plan. In a pivotal first step, the government had worked collaboratively with Indigenous governments to successfully conclude the Northwest Territories Project Finance for Permanence, which created a long-term financing model for Indigenous-led conservation activities. This will serve as an important support for Indigenous governments in their efforts to steward the land.

The project will also better position the government and other partners to advance other priorities in Healthy Land, Healthy People, including planning and decision-making on the establishment of protected areas, particularly in the Dinàgà Wek'èhodì and Dehcho regions. We concluded, however, that the government still needed to develop an action plan and timelines to advance the decision-making process for each candidate area.

We also found that the government's efforts to develop more effective and equitable systems for managing protected and conservation areas were still in development. While progress was made to implement the plans, we found shortcomings, including a lack of structured monitoring of the implementation agreements and insufficient Indigenous representation in hiring processes.

While important steps have been taken to fund conservation efforts led by Indigenous governments, we found that the Department of Environment and Climate Change had not secured permanent funding to effectively sustain its own activities. This negatively affected the government's ability to provide stable staffing and other resources to support conservation efforts and collaborate with Indigenous governments and Indigenous organizations.

## Key facts and findings



- As of 2023, the Northwest Territories had 15.8% of its terrestrial areas under protection, compared with 13.7% for Canada as a whole.
- If Dinàgà Wek'èhodì and candidate protected areas in the Dehcho region become established protected areas, together these areas could represent up to an additional 23,521 square kilometres of protected land and inland water in the Northwest Territories, which amounts to 1.7% of the total area of the Northwest Territories.
- In the 2023–24 fiscal year, about 41% of funding for the conservation network expenditures came from annual federal funding.

See [Recommendations and Responses](#) at the end of this report.

# Table of Contents

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Background</b> .....	<b>1</b>
<b>Focus of the audit</b> .....	<b>6</b>
<b>Findings and Recommendations</b>	<b>6</b>
<b>The Government of the Northwest Territories had made timely progress in pursuing sustainable, long-term funding for protected areas</b> .....	<b>6</b>
Timely progress with the signing of the Project Finance for Permanence agreement.....	7
<b>The government had made limited progress in planning and decision-making on establishing protected areas</b> .....	<b>9</b>
Agreement with Indigenous governments for Dinàgà Wek'èhodi was partially drafted.....	10
Ongoing discussions with Indigenous governments to establish protected areas in the Dehcho region .....	11
<b>The government's systems and practices for managing the conservation network were still in development</b> .....	<b>12</b>
Progress made to support the effective and equitable management of national, territorial, and Indigenous protected areas and conservation areas .....	12
Lack of Indigenous representation in hiring processes .....	15
No structured monitoring of progress in implementing establishment agreements .....	16
Unsustainable reliance on short-term funding for the government's own operations .....	17
<b>Conclusion</b>	<b>18</b>
<b>About the Audit</b>	<b>19</b>
<b>Recommendations and Responses</b>	<b>23</b>
<b>Appendix—Text Descriptions of Exhibits</b>	<b>25</b>

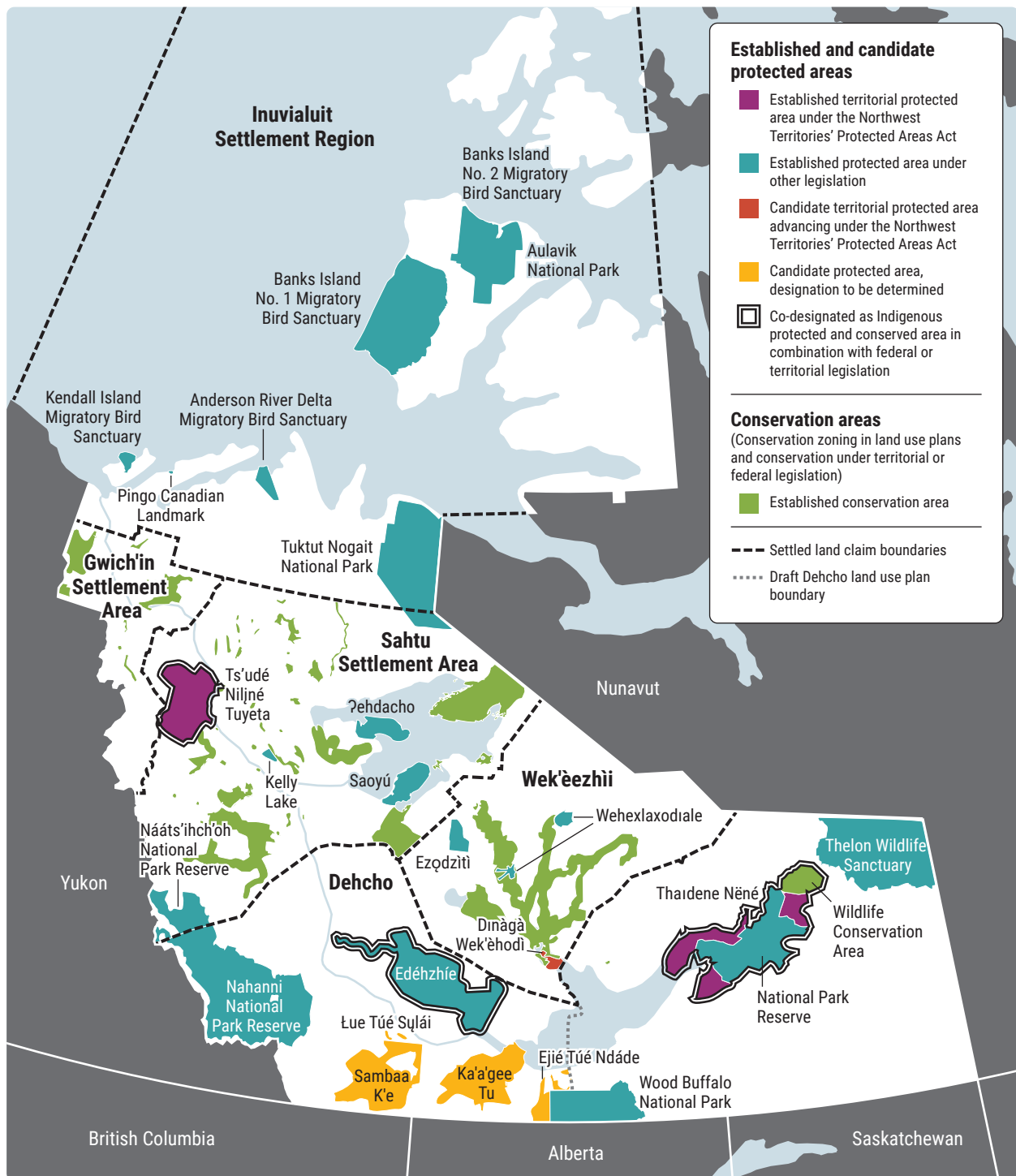
# Introduction

## Background

### Conservation network

1. The protection and conservation of biodiversity—the variety of life on Earth at all levels from genes to species to ecosystems—is vital for its inherent value and for sustaining economic activities, community health and well-being, food security, ecosystem services, and climate change adaption and mitigation. The biodiversity in the Northwest Territories is found in a vast area of land and water that Indigenous people have stewarded for countless generations.
2. There are approximately 45,000 people in the Northwest Territories, of whom approximately half are Indigenous people, inhabiting an area of over 1.3 million square kilometres. This territorial population carries the responsibility for the stewardship, protection, and conservation of its land and water, against which the Government of the Northwest Territories must balance extractive interests, such as oil and gas, needed to sustain the territory's economy and support its communities.
3. One of the main means of conserving biodiversity in the Northwest Territories is by creating a system of protected areas and conservation areas that together form a conservation network. The Northwest Territories terrestrial conservation network is the topic of this report (see [Exhibit 1](#)).
4. According to the government, protected areas are permanent and free of industrial development. They are internationally recognized as the most effective and proactive way to conserve the land in perpetuity. Conservation areas offer complementary but less restrictive protection. The government reports conservation areas as other effective area-based conservation measures to the Canadian Protected and Conserved Areas Database.
5. In addition, there are 3 types of protected areas:
  - territorial protected areas designated under the Northwest Territories' [Protected Areas Act](#)
  - protected areas under other legislation
  - Indigenous protected and conserved areas created under Indigenous law, which can be combined with other legal mechanisms though this is not required

6. The Northwest Territories terrestrial conservation network ([Exhibit 1](#)) is an important mechanism to manage for the long-term health of the natural environment, cultural continuity, and sustainable economic development for current and future generations. Taken as a whole, this conservation network contributes more effectively to maintaining the integrity of ecosystems, protecting biodiversity, and sustaining cultural continuity in the Northwest Territories than individual protected areas and conservation areas could alone.
7. Data reported as of December 2023 by the Canadian Protected and Conserved Areas Database—a tool that provides spatial data on marine and terrestrial protected areas and other effective area-based conservation measures in Canada—shows that 15.8% of the Northwest Territories terrestrial area (land and inland water) was protected and conserved. Of this amount, 1.4% was designated as a territorial protected area under the Northwest Territories' Protected Areas Act. [Exhibit 2](#) shows the percentage of protected and conserved land and inland water compared with all of Canada from 1990 to 2023, as well as Canada's national targets. The percentage of land and inland water conserved within the Northwest Territories was higher than the percentage conserved across Canada as a whole.
8. The Government of the Northwest Territories has committed to an Indigenous-led approach to protected areas and conserved areas, so that no such new areas will be established without working in collaboration with Indigenous people. Indigenous communities have been the guardians and keepers of their lands and waters for generations.
9. Through the process of colonization, however, this stewardship was disrupted due to federal and territorial policies and practices that overlooked, suppressed, and excluded Indigenous knowledge from decision-making processes, hindering Indigenous people's ability to continue to directly steward their land sustainably. This exclusion has historically eroded the trust between public governments and Indigenous partners. Indigenous-led conservation is about returning to Indigenous people the sacred duty of protecting their land and water on the basis of their knowledge and practices, which is an important step in advancing equitable, effective, and sustainable outcomes under reconciliation.

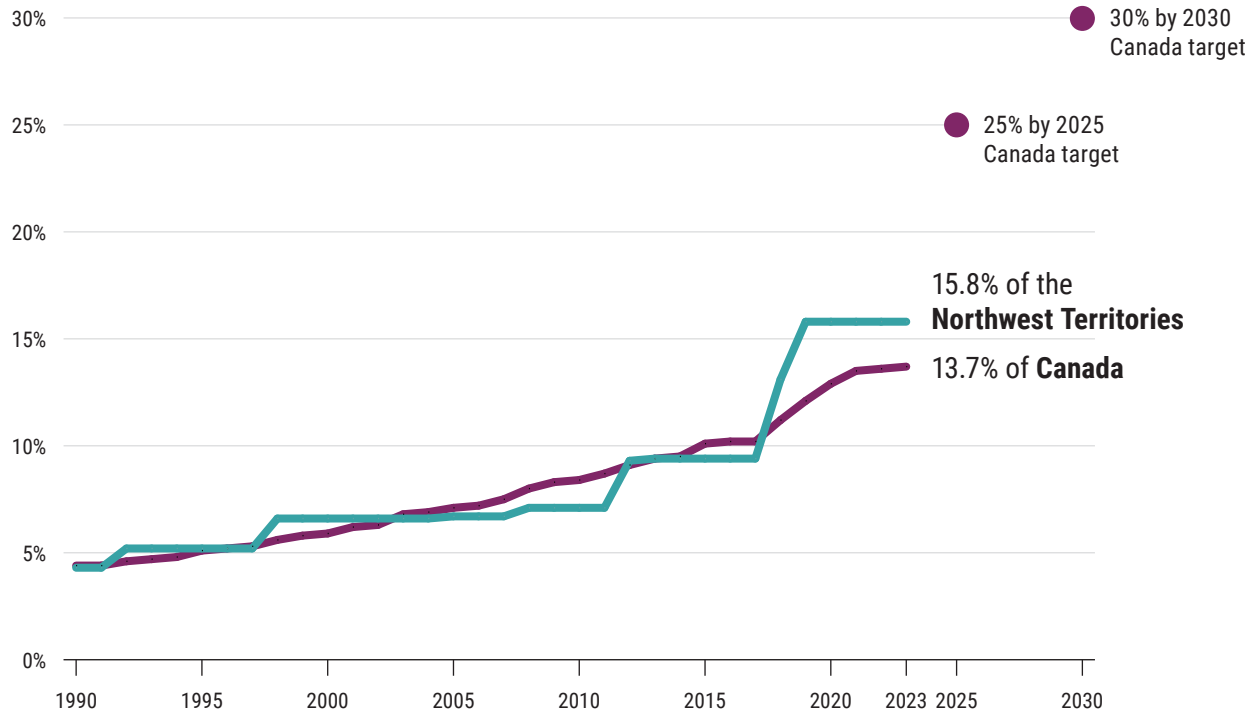
**Exhibit 1—The terrestrial conservation network in the Northwest Territories**

Source: Adapted from an Environment and Climate Change map

**Read the Exhibit 1 text description**

**Exhibit 2—The percentage of land and inland water conserved in the Northwest Territories compared with land and inland water conserved in all of Canada, 1990 to 2023**

**Percentage  
of land and  
inland water**



Source: Based on data from Environment and Climate Change and the Canadian Protected and Conserved Areas Database

[Read the Exhibit 2 text description](#)

**Healthy Land, Healthy  
People work plan**

10. The Government of the Northwest Territories has undertaken various efforts over the years to strengthen the conservation network. In 1999, the finalization of the Northwest Territories Protected Areas Strategy formalized a collaborative planning process involving communities, governments, environmental non-governmental organizations, and industry. Building on this strategy, in 2016, the government launched its first Healthy Land, Healthy People 5-year work plan to guide its efforts to expand the conservation network. The most recent version of the renewed work plan covers 2023–28. These efforts are expected to contribute to national and international biodiversity targets in a manner that is effective and equitable for the Northwest Territories.



11. Consistent with these efforts is the government's recognition of the critical role of Indigenous people in the stewardship of the land. Healthy Land, Healthy People was informed by Indigenous people and Indigenous knowledge to support conservation efforts to ensure that they are culturally, ecologically, and socio-economically appropriate for the Northwest Territories and reflect the principles set out in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

12. Of the 5 priority outcomes of the renewed Healthy Land, Healthy People work plan, we selected to focus on the 3 related to the management and expansion of the conservation network:

- Priority Outcome 1: Advance planning and decision-making on the establishment of protected areas
- Priority Outcome 2: Support the effective and equitable management of national, territorial, and Indigenous protected areas and conservation areas
- Priority Outcome 4: Pursue sustainable, long-term funding for the establishment, planning, management, and operations of protected areas

---

#### Roles and responsibilities

13. **Environment and Climate Change.** This department is responsible for ensuring that the land, water, wildlife, and environment in the Northwest Territories are well managed and sustainably used, and it is the territorial lead for climate action.

14. **Industry, Tourism and Investment.** This department is responsible for promoting economic self-sufficiency through the responsible development of the Northwest Territories' mineral and petroleum resources; natural resource industries, including agriculture, commercial fishing, and the traditional economy; and tourism. The department is also responsible for funding, support, and marketing initiatives designed to foster a positive economic environment in the Northwest Territories.

15. **Executive and Indigenous Affairs.** This department is responsible for providing overall management and direction to the executive branch of the Government of the Northwest Territories; ensuring that mutually respectful intergovernmental relations between the territorial government and Indigenous, provincial, territorial, national, and international governments are developed and maintained; and negotiating and implementing land, resources, and self-government agreements that address Aboriginal rights in the Northwest Territories.

## Focus of the audit

16. This audit focused on whether the Government of the Northwest Territories—the Environment and Climate Change, the Executive and Indigenous Affairs, and the Industry, Tourism and Investment departments—is on track to achieve the 3 outcomes identified in the renewed Healthy Land, Healthy People work plan that we selected for this audit. These outcomes focused on protecting biodiversity and ecological integrity, as well as sustaining cultural practices and economic development for current and future generations through the conservation network.

17. This audit is important because protection and conservation of biodiversity is vital for its inherent value and for maintaining essential ecosystem services and benefits (that is, food, medicines, air, water, land, wildlife, and forests that contribute substantially to economic and human well-being), climate stability, and cultural heritage. The protection and conservation of biodiversity is of particular importance to the spiritual and cultural well-being of Indigenous people and aligns with the principles set out in the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

18. More details about the audit objective, scope, approach, and criteria are in [About the Audit](#) at the end of this report.

## Findings and Recommendations

### The Government of the Northwest Territories had made timely progress in pursuing sustainable, long-term funding for protected areas

---

#### Why this finding matters

19. This finding matters because reliable, sustainable funding is essential for the effective establishment, management, and operation of new protected areas as well as the ongoing implementation associated with all existing and future ones.

20. Reliable funding reduces reliance on short-term resources and allows for strategic planning, capacity building, and long-term resilience to withstand environmental impacts due to climate change and competing economic interests from natural resource extraction over time. The combination of vast, remote geography and sparse population creates unique sustainability challenges for the Northwest Territories government. Reliable, sustainable funding for protected areas and conserved areas is essential to support remote communities over long distances and to overcome high operating costs.

---

## Context

21. In the renewed 2023–28 Healthy Land, Healthy People work plan, there were 2 milestones for “Priority Outcome 4: Pursue sustainable, long-term funding for the establishment, planning, management, and operations of protected areas”:

- Finalize the Project Finance for Permanence (PFP) framework agreement
- Finalize the PFP agreement

In our opinion, this priority outcome is critical to support the government’s efforts to advance its conservation priorities.

## Timely progress with the signing of the Project Finance for Permanence agreement

---

## Findings

22. We found that in 2022, the Government of the Northwest Territories along with representatives from 22 Indigenous governments in the Northwest Territories, the federal government, Indigenous organizations, and private donors began discussions for the PFP project (see [Exhibit 3](#)), which sought to establish a sustainable conservation financing model for Indigenous governments to undertake conservation and stewardship activities. These parties established a working group and prioritized the establishment of a governance model and terms of reference.

23. We found that these parties implemented practices and approaches to help achieve success for the project (see [Exhibit 4](#)). For example, with a full complement of representatives around the negotiating table, initial timelines and work plans were established among the parties, with the initial objective being to complete the work ahead of fall 2023. Although delays were encountered due to events such as the 2023 wildfire evacuation of Yellowknife and surrounding communities, parties collaborated and made adjustments throughout the project:

- The Northwest Territories PFP framework agreement was finalized and signed on 13 October 2023.
- New legislation, the [Northwest Territories Indigenous-Led Conservation Fund Establishment Act](#), was granted assent on 1 November 2024. This created a not-for-profit trust that would manage the initial fund and future contributions in accordance with the PFP agreement.
- The PFP, named the Northwest Territories: Our Land for the Future final agreement, was signed by the Government of the Northwest Territories, the Government of Canada, Indigenous governments, Indigenous organizations, and private donors on 14 November 2024.

### Exhibit 3—Highlights of the Project Finance for Permanence

---

#### Goal

- To support ongoing Indigenous-led stewardship of lands and waters in the Northwest Territories
- Indigenous communities plan to contribute over 2% toward Canada's international commitment to conserve 30% of its lands and waters by 2030

#### Partners

- 22 Indigenous governments and Indigenous organizations in the Northwest Territories
- Government of Canada
- Government of the Northwest Territories
- Private philanthropies, led by The Pew Charitable Trusts

#### Funding commitments

- Up to \$375 million was committed over the initial 10-year period of the agreement:
    - Up to \$300 million from the Government of Canada
    - Up to \$75 million from philanthropic donors, based on a 1:4 matching commitment of private to public funds (and up to an additional \$25 million if subsequent contributions are made by Canada prior to the end of 2030)
  - How the funds are to be managed:
    - \$285 million disbursed directly to Indigenous partners through a conservation fund to support Northwest Territories Indigenous governments to undertake conservation and stewardship activities over the initial 10-year period
    - \$90 million contributed to an endowment fund to sustain ongoing activities and operations beyond the initial 10-year period
- 

Source: Northwest Territories: Our Land for the Future

24. We found that Environment and Climate Change and the parties to the agreement were in the process of operationalizing the project. This included, for example, the selection of an accredited trust fund manager required to receive and administer the \$375 million. In our opinion, this positive achievement was a result of multiple factors, which we detail in [Exhibit 4](#).

#### Exhibit 4—Key factors led to the successful conclusion of negotiations for the Project Finance for Permanence

- 
- All interested parties, including the Government of the Northwest Territories, the Government of Canada, Indigenous governments, Indigenous organizations, and private donors, were represented at the negotiating table and formed the negotiation working group.
  - Terms of reference were collaboratively drafted and established in the earliest stages of negotiation and featured a consensus-based approach centred on an Indigenous-led process, collaborative co-drafting of the agreements by all parties, and capacity support participation for all representatives engaged in the process.
  - Senior, knowledgeable representatives of all negotiating governments and organizations shared their perspectives and reported back with options and advice. Overall, these representatives remained the same throughout the negotiations.
  - Representatives committed and prioritized an intensive meeting schedule to ensure outcomes were achieved as timely as possible.
  - Outside experts were brought in at the right times to serve as convenors, or facilitators, for all partners engaged in the negotiations and to support the working group in developing options, seeking solutions, and advancing negotiations.
  - Parties actively incorporated Indigenous cultural practices into every meeting, such as having opening and closing prayers.
  - Indigenous-led consensus decision-making, knowledge, and practices were recognized, valued, and incorporated into the process and agreements.
  - Sharing lived successes and challenges with working group members with respect to implementing protected areas was a valued part of the process. There was an openness to seeking and incorporating perspectives of others outside of the Northwest Territories who pursued similar objectives.
- 

Source: Based on perspectives and experiences shared by Indigenous governments, Indigenous organizations, and territorial and federal representatives involved in the Project Finance for Permanence

## The government had made limited progress in planning and decision-making on establishing protected areas

### Why this finding matters

25. This finding matters because effective planning and decision-making are critical steps in establishing protected areas to conserve biodiversity, protect ecosystems, and support cultural and economic values.

26. Expanding the conservation network in the Northwest Territories brings greater confidence to all residents of the Northwest Territories, in particular Indigenous people, regarding what land will be protected

to sustain their ways of life for current and future generations and what will be available for other uses. It also contributes toward national and international goals for biodiversity protection.

---

## Context

27. There were 2 objectives in the renewed 2023–28 Healthy Land, Healthy People work plan for “Priority Outcome 1: Advance planning and decision-making on the establishment of protected areas”:

- to conclude Dinàgà Wek’èhodi negotiations toward decision-making on establishing the candidate protected area under the [Protected Areas Act](#)
- to conclude decision-making on candidate protected areas under the former Northwest Territories Protected Areas Strategy in the Dehcho region

28. Together, these areas could represent up to an additional 23,521 square kilometres of protected land and inland water in the Northwest Territories, which amounts to 1.7% of the total area of the Northwest Territories.

## Agreement with Indigenous governments for Dinàgà Wek’èhodi was partially drafted

---

## Findings

29. We found that Environment and Climate Change, in collaboration with the relevant Indigenous governments and Indigenous organizations, drafted a partial multi-party establishment agreement for Dinàgà Wek’èhodi in December 2022. Establishment agreements are written nation-to-nation agreements to establish a protected area and include an outline of the roles and responsibilities of each party.

30. We found that many of the provisions of this draft were based on existing establishment agreements that formed the Thaidene Nënë Territorial Protected Area and the Ts’udé Niljné Tuyeta Territorial Protected Area. However, other provisions had been adapted or were unique, reflecting the approaches of the Indigenous governments and Indigenous organizations that will eventually be parties to the agreement. This included the composition of the management board that will be responsible for the strategic direction and advice on the operations of the territorial protected area.

31. Although a partially drafted agreement exists, we found that negotiations had stalled over the distribution of seats allocated to each Indigenous government in the management board. Parties had not met collectively since late 2022 to discuss the multi-party establishment agreement or the governance structure. We found that the Indigenous governments had signalled to Environment and Climate Change that the

department should take the lead on finding a path forward. Although representatives from Environment and Climate Change had held bilateral discussions on other topics with the parties since then, an agreement regarding seat allocation had not yet been reached by the end of our audit period.

32. Our recommendation for this section is at [paragraph 38](#).

## Ongoing discussions with Indigenous governments to establish protected areas in the Dehcho region

---

### Findings

33. Discussions have been underway since the early 2000s between the Government of the Northwest Territories, the Government of Canada, and Indigenous governments on the 5 candidate areas in the Dehcho region. We found that negotiations between Environment and Climate Change and Indigenous governments concluded on only 1 of the 5 candidate protected areas in the Dehcho region. Edézhíé was established as an Indigenous protected area under Dehcho law in 2018 and a national wildlife area under the [Canada Wildlife Act](#) in 2022.

34. There are 4 remaining candidate areas: Sambaa K'e, Ka'a'gee Tu, Łue Túé Súlái, and Ejié Túé Ndáde. Priority outcomes under the 2016–21 version of Healthy Land, Healthy People also included concluding on the appropriate mechanism for protection and conservation for each candidate area. As the negotiations on the candidate areas were not concluded, the outcome was carried forward to the latest version of the work plan.

35. Progress within the last 5 years regarding the establishment of the remaining candidate protected areas involved Environment and Climate Change along with Executive and Indigenous Affairs working with the Dehcho Protected Areas Communities Group. This working group, comprising representatives from the Dehcho First Nations of the 4 candidate areas, was formed to evaluate land protection and conservation mechanisms available, including through their own Indigenous laws as well as those available territorially and federally, and provide members with advice and information.

36. We found that the focus of the government and Indigenous governments on the negotiations to finalize the Project Finance for Permanence resulted in less effort placed on advancing discussions to conclude negotiations on candidate protected areas. In our opinion, this was a reasonable approach. The complexity and scope of the negotiations to establish candidate areas required more time and discussion among the parties.

37. With the signing of the Northwest Territories: Our Land for the Future agreement by the Government of the Northwest Territories and Indigenous governments at the end of 2024, we believe that Indigenous governments will be better positioned to advance discussions with the Government of the Northwest Territories regarding which mechanism for land protection to pursue. They will expect Environment and Climate Change to have the capacity to support their efforts.

---

#### Recommendation

38. Environment and Climate Change, supported by Executive and Indigenous Affairs, should collaborate with Indigenous governments representing Dinàgà Wek'èhodì and the 4 Dehcho region candidate areas to develop a plan of action and timelines to advance the decision-making process for each candidate area. This should be completed within a year.

**Environment and Climate Change's response.** Agreed.

See [Recommendations and Responses](#) at the end of this report for detailed responses.

## The government's systems and practices for managing the conservation network were still in development

---

#### Why this finding matters

39. This finding matters because Indigenous governments and Indigenous organizations, among other partners, rely on the government to be a committed and contributing partner in managing the Northwest Territories conservation network. Efficient and effective systems and practices for managing the conservation network along with sufficient resources, including reliable, long-term sources of funding within the territorial government, are needed to achieve this.

## Progress made to support the effective and equitable management of national, territorial, and Indigenous protected areas and conservation areas






---

#### Findings

40. There are 4 objectives for the renewed Healthy Land, Healthy People work plan's "Priority Outcome 2: Support the effective and equitable management of national, territorial, and Indigenous protected areas and conservation areas" to be achieved by 2028. Each objective has related milestones that we assessed ([Exhibit 5](#)).



**Exhibit 5—Most Priority Outcome 2 milestones were partially completed by the Government of the Northwest Territories**

Objective number	Objective	Milestone	Assessment
2.1	Develop regulations for Thaidene Nënë Indigenous Protected and Conserved Area (IPCA) and Territorial Protected Area and implement regulations for Ts'udé Niljné Tuyeta IPCA and Territorial Protected Area	Finalize regulations for Thaidene Nënë* and draft policies for both Ts'udé Niljné Tuyeta and Thaidene Nënë	 Milestone partially completed
2.2	Assist with the responsibilities of protected area and conservation area management boards	Complete the first management plans for both Ts'udé Niljné Tuyeta and Thaidene Nënë	 Milestone not yet completed
2.2	Assist with the responsibilities of protected area and conservation area management boards	The Government of the Northwest Territories administrative processes are in place to implement the regulations and establishment agreements	 Milestone partially completed
2.3	Work with territorial protected area management boards to monitor protected areas to establish a current baseline	Develop and deliver monitoring programs for each established protected area	 Milestone partially completed
2.4	Support the development and implementation of Guardians programs	Provide funding, training, or other in-kind support for Guardians programs in protected areas and conservation areas when requested and as available	 Milestone partially completed

\* Regulations for Ts'udé Niljné Tuyeta were established prior to the development of the 2023–28 version of the Healthy Land, Healthy People work plan.

Source: Based on our analysis of information from Healthy Land, Healthy People: GNWT Priorities for the Northwest Territories Conservation Network 2023–2028, Government of the Northwest Territories

41. We found that the government had partially completed the milestone with respect to objective 2.1. For example, we found that some interim policies were drafted for the Thaidene Nënë Territorial Protected Area. To date, 3 draft policies were developed that covered leasing, tourism operator licensing, and communications. The policies will be finalized once the management plans have been approved and changes to territorial legislation, for example, governing tourism, are made.

42. We also found that, although the work was not completed, draft regulations for Thaidene Nënë were co-developed using the Intergovernmental Council Legislative Development Protocol. In accordance with the protocol, a technical working group was established and included representatives from Environment and Climate Change, relevant departments such as Executive and Indigenous Affairs, and interested Indigenous governments.

43. We found that the draft management plans for Thaidene Nënë and Ts'udé Niljné Tuyeta were not finalized within 5 years of the signing of the establishment agreements, which was linked to objective 2.2. Both Environment and Climate Change and the management boards of the respective territorial protected areas recognized that delays occurred. The parties acknowledged the significant impact of unforeseen events, such as the COVID-19 pandemic, flooding, and wildfire evacuations, which delayed timelines for the plans.

44. We found that through its senior party representatives to the operational management boards and interdepartmental consultations, Environment and Climate Change provided support in the development of the draft management plans. The final draft for the Thaidene Nënë management plan was expected to be released in early 2025, while the completion date for the Ts'udé Niljné Tuyeta management plan was unknown. Once completed, the management plans will provide foundational, strategic direction for the future development of all policies and monitoring activities within the territorial protected areas. These management plans and the effort invested in their development are critical to protection and conservation.

45. We found that the government had put in place some administrative practices to manage the conservation network as part of objective 2.2. However, we found that not all were working as intended. These shortcomings, discussed in the following 3 sections of this report, pertain to

- [lack of Indigenous representation in hiring processes](#)
- [no structured monitoring of progress in implementing establishment agreements](#)
- [unsustainable reliance on short-term funding for the government's own operations](#)

46. We also found that Environment and Climate Change supported the development of some monitoring programs in the territorial protected areas for objective 2.3. Their departmental senior party representatives and other support staff worked primarily with the operational management boards of the territorial protected areas to implement monitoring programs to support environmental baseline research.

47. These monitoring programs included interviews with Elders and other knowledge holders to identify and document historical water levels and animal migration pathways in the protected areas. Examples of such programs were water sampling and wildlife track surveillance. Collaborations with universities, such as biodiversity monitoring programs using remote cameras in both Ts'udé Niljné Tuyeta and Thaidene Nënë since 2020, have contributed to the territory-wide biodiversity monitoring program under development by Environment and Climate Change. However, comprehensive monitoring programs will be completed only once the management plans of both territorial protected areas are finalized.

48. Finally, regarding objective 2.4, we found that the Government of the Northwest Territories provided some support to the Guardians programs in both territorial protected areas, with funding, training, or other in-kind support. The Guardians programs comprise Indigenous experts who steward lands and waters on behalf of their nations in protected areas.

49. However, we heard from Indigenous governments and Indigenous organizations that to them, the funding received represented a floor, not a ceiling, and their expectations were not met in this regard. This in turn caused a strain on the relationship between them and the government.

## Lack of Indigenous representation in hiring processes

---

### Findings

50. We found that in the 5 years since the establishment of territorial protected areas, members of the management boards were rarely involved in the planning and carrying out of hiring processes for positions or functions identified in the establishment agreements. Involvement of the management boards is integral to support employment opportunities for the implicated Indigenous communities.

51. However, we found that in 2023, improvements had been made to include the management boards in the process. Although the availability of board members to participate in these processes did not always align with the timing of them, it is essential for the relationship between the government and its Indigenous partners and for the fulfillment of the government's commitments to equity to provide opportunities to include them.

---

### Recommendation

52. The Government of the Northwest Territories should ensure that its hiring processes, regardless of the mechanism used, involve management boards from the territorial protected areas.

**The Government of the Northwest Territories' response.** Agreed.

See [Recommendations and Responses](#) at the end of this report for detailed responses.

## No structured monitoring of progress in implementing establishment agreements

---

### Findings

53. We found that Environment and Climate Change did not monitor progress toward the implementation of the establishment agreements for protected areas. Although the establishment agreements called for an initial review of them to be completed within 4 years of the effective date of the establishment agreements, work with the other parties to the agreements had not yet begun, as the parties had agreed to delay this review.

54. We also found that the establishment agreements included dispute and issue resolution mechanisms, which had been used on 1 occasion. However, the government did not have an approach to address conflicts caused by factors external to the establishment agreements, which may impact the relationships between the parties.

55. In our opinion, a structured implementation plan or critical path with milestones can help drive progress. It can also prompt opportunities to take stock and compile lessons learned in partnership with Indigenous government and Indigenous organization partners. In addition, the milestones serve as opportunities to recalibrate relationships and adjust as needed.

---

### Recommendation

56. Environment and Climate Change, Industry, Tourism and Investment, and Executive and Indigenous Affairs should collaborate with the management boards and parties to the establishment agreements of each territorial protected area to

- establish a critical path with related milestones for the implementation of the establishment agreements
- periodically take stock of lessons learned to inform adjustments to future decision-making
- periodically or as required by the critical path, assess the health of the relationship between the departments and the parties to the establishment agreement

**The departments' response.** Agreed.

See [Recommendations and Responses](#) at the end of this report for detailed responses.

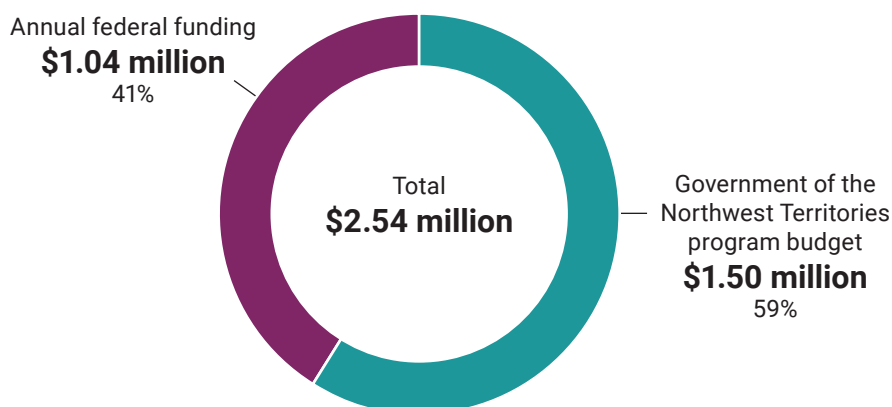
## Unsustainable reliance on short-term funding for the government's own operations

### Findings

57. We found that Environment and Climate Change had made efforts to secure long-term additional funding to support the conservation network, including approaching the federal government.

58. Despite these efforts, we found that the funding sources were not all long-term or permanent in nature (see [Exhibit 6](#)). For example, we found that in 2023–24, Environment and Climate Change relied on year-to-year federal funding through annual contribution agreements provided by Environment and Climate Change Canada for approximately 41% of its conservation network expenditures.

#### Exhibit 6—Funding sources for the conservation network's expenditures in the 2023–24 fiscal year



Source: Based on data from Environment and Climate Change

#### Read the Exhibit 6 text description

59. In addition, after our audit period, Environment and Climate Change completed negotiations with Environment and Climate Change Canada for the Canada–Northwest Territories Nature Agreement, which could provide up to \$20 million. However, there has only been a public announcement of \$7 million for 2025–26, and the agreement does not include a specific contribution schedule.

60. We found that year-to-year funding was a factor that affected the relationship between the parties. As a result, the supports for the conservation network were negatively impacted. For example, we found that staffing decisions related to government positions or functions, such as renewable resource officers, identified in the establishment agreements for Thaidene Nënë and Ts'udé Niljné Tuyeta were affected by the lack of long-term or permanent funding.

61. We found that short-term employment options were frequently used and that this practice increased recruitment and retention challenges. In addition, we found that increased turnover resulted in periods where positions or functions were unfilled, affecting the timeliness and effectiveness with which support was delivered. We heard from Indigenous governments and Indigenous organizations that the increased turnover placed a burden on their staff to share their Indigenous knowledge each time a new employee from the government joined the operational team of the territorial protected areas.

## Conclusion

62. We concluded that the Government of the Northwest Territories was on track to achieve “Priority Outcome 4: Pursue sustainable, long-term funding for the establishment, planning, management, and operations of protected areas” under the Healthy Land, Healthy People work plan.

63. We also concluded that the Government of the Northwest Territories was on track to achieve “Priority Outcome 1: Advance planning and decision-making on the establishment of protected areas” but was missing a plan of action and timelines to advance the decision-making process for each candidate area.

64. Finally, we concluded that the Government of the Northwest Territories was on track to achieve “Priority Outcome 2: Support the effective and equitable management of national, territorial, and Indigenous protected areas and conservation areas,” but the government’s systems and practices for managing the conservation network were still in development. There was a lack of Indigenous representation in hiring processes, no structured monitoring of progress in implementing establishment agreements, and an unsustainable reliance on short-term funding for the government’s own operations.

## About the Audit

This independent assurance report was prepared by the Office of the Auditor General of Canada on land protection and conservation in the Northwest Territories. Our responsibility was to provide objective information, advice, and assurance to assist the Northwest Territories Legislative Assembly in its scrutiny of the Government of the Northwest Territories' management of resources and programs and to conclude on whether the protection and conservation of land complied in all significant respects with the applicable criteria.

All work in this audit was performed to a reasonable level of assurance in accordance with the Canadian Standard on Assurance Engagements (CSAE) 3001—Direct Engagements, set out by the Chartered Professional Accountants of Canada (CPA Canada) in the CPA Canada Handbook—Assurance.

The Office of the Auditor General of Canada applies the Canadian Standard on Quality Management 1—Quality Management for Firms That Perform Audits or Reviews of Financial Statements, or Other Assurance or Related Services Engagements. This standard requires our office to design, implement, and operate a system of quality management, including policies or procedures regarding compliance with ethical requirements, professional standards, and applicable legal and regulatory requirements.

In conducting the audit work, we complied with the independence and other ethical requirements of the relevant rules of professional conduct applicable to the practice of public accounting in Canada, which are founded on fundamental principles of integrity, objectivity, professional competence and due care, confidentiality, and professional behaviour.

In accordance with our regular audit process, we obtained the following from entity management:

- confirmation of management's responsibility for the subject under audit
- acknowledgement of the suitability of the criteria used in the audit
- confirmation that all known information that has been requested, or that could affect the findings or audit conclusion, has been provided
- confirmation that the audit report is factually accurate

### Audit objective

The objective of this audit was to determine whether the Government of the Northwest Territories was on track to achieve selected outcomes related to protecting biodiversity and ecological integrity and sustaining cultural practices and economic development for current and future generations through its network of protected and conserved areas.

## Scope and approach

The Government of Northwest Territories has made clear, auditable commitments in the Healthy Land, Healthy People work plans. The audit focused on priority outcomes of the revised 2023–28 Healthy Land, Healthy People work plan that relate to the establishment, planning, management, and operation of the Northwest Territories conservation network, namely the following:

- Priority Outcome 1: Advance planning and decision-making on the establishment of protected areas
- Priority Outcome 2: Support the effective and equitable management of national, territorial, and Indigenous protected areas and conservation areas
- Priority Outcome 4: Pursue sustainable, long-term funding for the establishment, planning, management, and operations of protected areas

The audit also examined the government's systems, controls, and practices in place to support the implementation of the Thaidene Nënë and Ts'udé Niljné Tuyeta protected and conserved area establishment agreements.

In addition, to carry out our audit work, we sought the assistance of Indigenous governments and Indigenous organizations in the Northwest Territories. We travelled to their lands and traditional territories and were introduced to officials of the Indigenous governments, organization representatives, community members, and Elders. Each shared with us their perspectives and experiences with the Government of the Northwest Territories with respect to land protection and conservation. We appreciate the willingness and generosity with which they responded to our questions and requests for information.

We did not examine 2 outcomes under the Healthy Land, Healthy People work plan related to informing and educating the public about the conservation network and supporting Indigenous-led conservation and stewardship initiatives.

Indigenous protected and conserved areas, such as the Edézhzhíe Dehcho Protected Area, and other protected and conserved areas, such as the Thaidene Nënë National Park Reserve—for which the government is not a party to an agreement pursuant to legislation that is not territorial—were also not included in this audit. Moreover, the audit excluded concluding on the implementation of the government's obligations under the Thaidene Nënë and Ts'udé Niljné Tuyeta protected and conserved area establishment agreements.



## Criteria

We used the following criteria to conclude against our audit objective:

Criteria	Sources
<p>The Government of the Northwest Territories has advanced planning and decision-making on the establishment of protected areas.</p> <p>The Government of the Northwest Territories has supported the effective and equitable management of national, territorial, and Indigenous protected areas and conservation areas.</p> <p>The Government of the Northwest Territories has pursued sustainable, long-term funding for the establishment, planning, management, and operations of protected areas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Healthy Land, Healthy People: GNWT's Priorities for Advancement of Conservation Network Planning 2016–2021, Government of the Northwest Territories</li> <li>• Healthy Land, Healthy People: GNWT Priorities for the Northwest Territories Conservation Network 2023–2028, Government of the Northwest Territories</li> <li>• 2030 NWT Climate Change Strategic Framework 2019–2023 Action Plan, Government of the Northwest Territories</li> <li>• <a href="#">Protected Areas Act</a>, 2019</li> <li>• <a href="#">Wildlife Act</a>, 2014 (amended in 2017)</li> <li>• Pathway to Canada Target 1</li> <li>• We Rise Together: Achieving Pathway to Canada Target 1 Through the Creation of Indigenous Protected and Conserved Areas in the Spirit and Practice of Reconciliation, The Indigenous Circle of Experts, 2018</li> <li>• <a href="#">Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development</a>, United Nations</li> <li>• Strategic Plan for Biodiversity 2011–2020, Including Aichi Biodiversity Targets, Convention on Biological Diversity</li> <li>• United Nations Biodiversity Conference, Convention on Biological Diversity, 2022</li> <li>• United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007</li> <li>• Indigenous Conservation Agreements in Canada: A Review of Best Practices, Challenges, and Implications for the Future; Ginger Gibson, Kalene Gould, and The Firelight Group; 2020</li> <li>• Implementation of Indigenous Protected and Conserved Area Agreements in Canada: A Review of Successes, Challenges, and Realities; Ginger Gibson, Rachel Ford, and The Firelight Group; 2023</li> </ul>

Criteria	Sources
<p>The Government of the Northwest Territories has systems and practices in place to support the implementation of selected Thaidene Nënë establishment agreements.</p> <p>The Government of the Northwest Territories has systems and practices in place to support the implementation of the Ts'udé Niljné Tuyeta establishment agreement.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Healthy Land, Healthy People: GNWT Priorities for the Northwest Territories Conservation Network 2023–2028, Government of the Northwest Territories</li> <li>• Traditional Knowledge Policy, Government of the Northwest Territories, 2005</li> <li>• Protected Areas Act, 2019</li> <li>• Wildlife Act, 2014 (amended in 2017)</li> <li>• Agreements to establish the Thaidene Nënë Territorial Protected Area</li> <li>• Agreement to Establish Ts'udé Niljné Tuyeta as a Protected Area</li> <li>• Indigenous Conservation Agreements in Canada: A Review of Best Practices, Challenges, and Implications for the Future; Ginger Gibson, Kalene Gould, and The Firelight Group; 2020</li> <li>• Implementation of Indigenous Protected and Conserved Area Agreements in Canada: A Review of Successes, Challenges, and Realities; Ginger Gibson, Rachel Ford, and The Firelight Group; 2023</li> <li>• United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007</li> </ul>

## Period covered by the audit

The audit covered the period from 1 January 2016 to 31 December 2024. This is the period to which the audit conclusion applies.

## Date of the report

We obtained sufficient and appropriate audit evidence on which to base our conclusion on 1 May 2025, in Ottawa, Canada.

## Audit team

This audit was completed by a multidisciplinary team from across the Office of the Auditor General of Canada led by Carey Agnew, Principal. The principal has overall responsibility for audit quality, including conducting the audit in accordance with professional standards, applicable legal and regulatory requirements, and the office's policies and system of quality management.

## Recommendations and Responses

Responses appear as they were received by the Office of the Auditor General of Canada.

In the following table, the paragraph number preceding the recommendation indicates the location of the recommendation in the report.

Recommendation	Response
<p><b>38.</b> Environment and Climate Change, supported by Executive and Indigenous Affairs, should collaborate with Indigenous governments representing Dinàgà Wek'èhodì and the 4 Dehcho region candidate areas to develop a plan of action and timelines to advance the decision-making process for each candidate area. This should be completed within a year.</p>	<p><b>Environment and Climate Change's response.</b> Agreed. ECC will continue to work with Indigenous government partners, supported by EIA to find a path forward for these areas. The GNWT will work to remove any barriers within the government's control. However, the establishment of these areas is Indigenous-led and, in many ways, connected to progress towards a land claim and self-government agreement with the Dehcho First Nation that would include land selection and the completion of a land use plan. The GNWT is guided by the timelines and capacity of Indigenous government partners.</p> <p>The resolution of issues regarding the management of these areas requires the consensus of all involved Indigenous governments and the GNWT. The GNWT will work with partners to achieve consensus to resolve issues but it must be acknowledged that the GNWT cannot compel a resolution to these issues.</p> <p>It is also important to note that while the conclusion of the NWT: Our Land for the Future agreement will help to advance the conclusion and implementation of some of the candidate areas, it will take some time before agreements are operational and funds will be available to support Indigenous governments to conclude and implement the agreements on the proposed candidate areas.</p>
<p><b>52.</b> The Government of the Northwest Territories should ensure that its hiring processes, regardless of the mechanism used, involve management boards from the territorial protected areas.</p>	<p><b>The Government of the Northwest Territories' response.</b> Agreed. The GNWT will ensure hiring processes for positions associated with territorial protected areas include the opportunity for community representation from the Indigenous parties to the territorial protected areas.</p>

Recommendation	Response
<p><b>56.</b> Environment and Climate Change, Industry, Tourism and Investment, and Executive and Indigenous Affairs should collaborate with the management boards and parties to the establishment agreements of each territorial protected area to</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• establish a critical path with related milestones for the implementation of the establishment agreements</li> <li>• periodically take stock of lessons learned to inform adjustments to future decision-making</li> <li>• periodically or as required by the critical path, assess the health of the relationship between the departments and the parties to the establishment agreement</li> </ul>	<p><b>The departments' response.</b> Agreed. The GNWT will continue to collaborate with the management board and parties to the establishment agreements of each territorial protected area. Part of this collaboration will include the establishment of processes to assess the progress of implementation, lessons learned, and the health of partnerships associated with Territorial Protected Areas (TPAs). Within a year, the GNWT will develop options to assess the progress of implementation, lessons learned and the health of partnerships. This work will involve multiple GNWT departments involved in TPA implementation.</p> <p>The GNWT is in the process of developing an action plan for the implementation of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Implementation Act. As part of the action plan, an assessment tool is being developed that will support the review of GNWT policies to ensure alignment with the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples Implementation Act. This tool will be helpful in working with Indigenous governments to identify and prioritize amending GNWT policies guiding the planning and implementation of establishment agreements.</p>

## Appendix—Text Descriptions of Exhibits

### Exhibit 1—The terrestrial conservation network in the Northwest Territories—Text description

This map shows the terrestrial conservation network in the Northwest Territories. It shows the territory divided into 5 regions according to settled land claim boundaries. The established and candidate protected areas and the conservation areas are shown in each region.

The established and candidate protected areas shown are among the following:

- established territorial protected areas under the Northwest Territories' Protected Areas Act
- established protected areas under other legislation
- candidate territorial protected areas advancing under the Protected Areas Act
- candidate protected areas whose designations are to be determined
- areas co-designated as Indigenous protected and conserved areas in combination with federal or territorial legislation

Conservation areas shown are conservation zoning in land use plans and conservation under territorial or federal legislation.

The Inuvialuit Settlement Region covers the northern half of the territory. This region has the following established protected areas under legislation other than the Protected Areas Act:

- the Banks Island No. 1 Migratory Bird Sanctuary
- the Aulavik National Park, which includes the Banks Island No. 2 Migratory Bird Sanctuary
- the Kendall Island Migratory Bird Sanctuary
- the Anderson River Delta Migratory Bird Sanctuary
- the Pingo Canadian Landmark
- the Tukturn Nogait National Park (except for the southern tip)

The southern half of the territory has the Gwich'in Settlement Area, Sahtu Settlement Area, Wek'èezhii, and Dehcho regions.

The region in the northwestern part of the southern half of the territory is the Gwich'in Settlement Area. This region is the smallest of the 5 regions. It has established conservation areas throughout its northern and central parts.

The larger region next to the Gwich'in Settlement Area is the Sahtu Settlement Area. Established conservation areas are found throughout this region. It also has Ts'udé Niljné Tuyeta, which is an established territorial protected area under the Protected Areas Act. Located in the western part of this region, Ts'udé Niljné Tuyeta is also co-designated as an Indigenous protected and conserved area in combination with federal or territorial legislation. This region also has the following established protected areas under legislation other than the Protected Areas Act: ʔehdacho, Saoyú, Kelly Lake, the bottom tip of the Tukturn Nogait National Park, and the Nááts'ihch'oh National Park Reserve.

Dehcho is a large region that covers most of the southern part of the territory. Established protected areas under legislation other than the Protected Areas Act are the Nahanni National Park Reserve, Edézhíe, the Wood Buffalo National Park, the Thelon Wildlife Sanctuary, and the Thaidene Néné National Park Reserve. Edézhíe and Thaidene Néné are both co-designated as Indigenous protected and conserved areas in combination with federal or territorial legislation. The rest of Thaidene Néné consists of the Wildlife Conservation Area, which is an established conservation area, and established territorial protected areas under the Protected Areas Act. Dehcho also has the following candidate

protected areas, whose designations are to be determined: Smbaa K'e, Ka'a'gee Tu, Lue Túé Súlái, and Ejié Túé Ndáde. Cutting the Dehcho region in half is a draft Dehcho land use plan boundary.

The last of the 5 regions is Wek'èezhii, which is surrounded by the Sahtu Settlement Area to the northwest, Nunavut to the northeast, and Dehcho to the southwest and southeast. The central part of this region has stretches of established conservation areas. It also has the following established protected areas under legislation other than the Protected Areas Act: Ezqdzitì and Wehexlaxodiale. This region also has Dinàgà Wek'èhodì, which is a candidate territorial protected area advancing under the Protected Areas Act.

Source: Adapted from an Environment and Climate Change map

[Back to Exhibit 1](#)

## Exhibit 2—The percentage of land and inland water conserved in the Northwest Territories compared with land and inland water conserved in all of Canada, 1990 to 2023—Text description

This line graph shows the percentage of land and inland water that was conserved in the Northwest Territories and in Canada from 1990 to 2023. The percentage of land has increased in both the territory and Canada during the period; however, the percentages conserved are below the Canada targets of 25% by 2025 and 30% by 2030.

The percentage of land and inland water conserved within the Northwest Territories was higher than the percentage conserved across Canada as a whole. The percentage conserved in the Northwest Territories in 2023 was 15.8%, while the percentage conserved in Canada was 13.7%. Below are the yearly percentages from 1990 to 2023.

Year	Percentage of conserved land and inland water: Northwest Territories	Percentage of conserved land and inland water: 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%

<b>Year</b>	<b>Percentage of conserved land and inland water: Northwest Territories</b>	<b>Percentage of conserved land and inland water: Canada</b>
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%
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: Based on data from Environment and Climate Change and the Canadian Protected and Conserved Areas Database

[Back to Exhibit 2](#)

### **Exhibit 6—Funding sources for the conservation network’s expenditures in the 2023–24 fiscal year—Text description**

This donut chart shows the 2 funding sources for the conservation network’s total expenditures of \$2.54 million in the 2023–24 fiscal year:

- the Government of the Northwest Territories program budget was \$1.50 million, or 59% of total expenditures
- the annual federal funding was \$1.04 million, or 41% of total expenditures

Source: Based on data from Environment and Climate Change

[Back to Exhibit 6](#)





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](http://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

<b>Introduction</b>	<b>1</b>
<b>Contexte</b> .....	<b>1</b>
<b>Objet de l'audit</b> .....	<b>6</b>
<b>Constatations et recommandations</b>	<b>7</b>
<b>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</b> .....	<b>7</b>
Progrès rapides dans la signature de l'accord de Financement de projets pour la permanence .....	8
<b>Le gouvernement a accompli des progrès limités quant à la planification et à la prise de décision concernant la création d'aires protégées</b> .....	<b>10</b>
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
<b>Les moyens et les méthodes du gouvernement pour gérer le réseau de conservation étaient toujours en cours d'élaboration</b> .....	<b>13</b>
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

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

# 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;

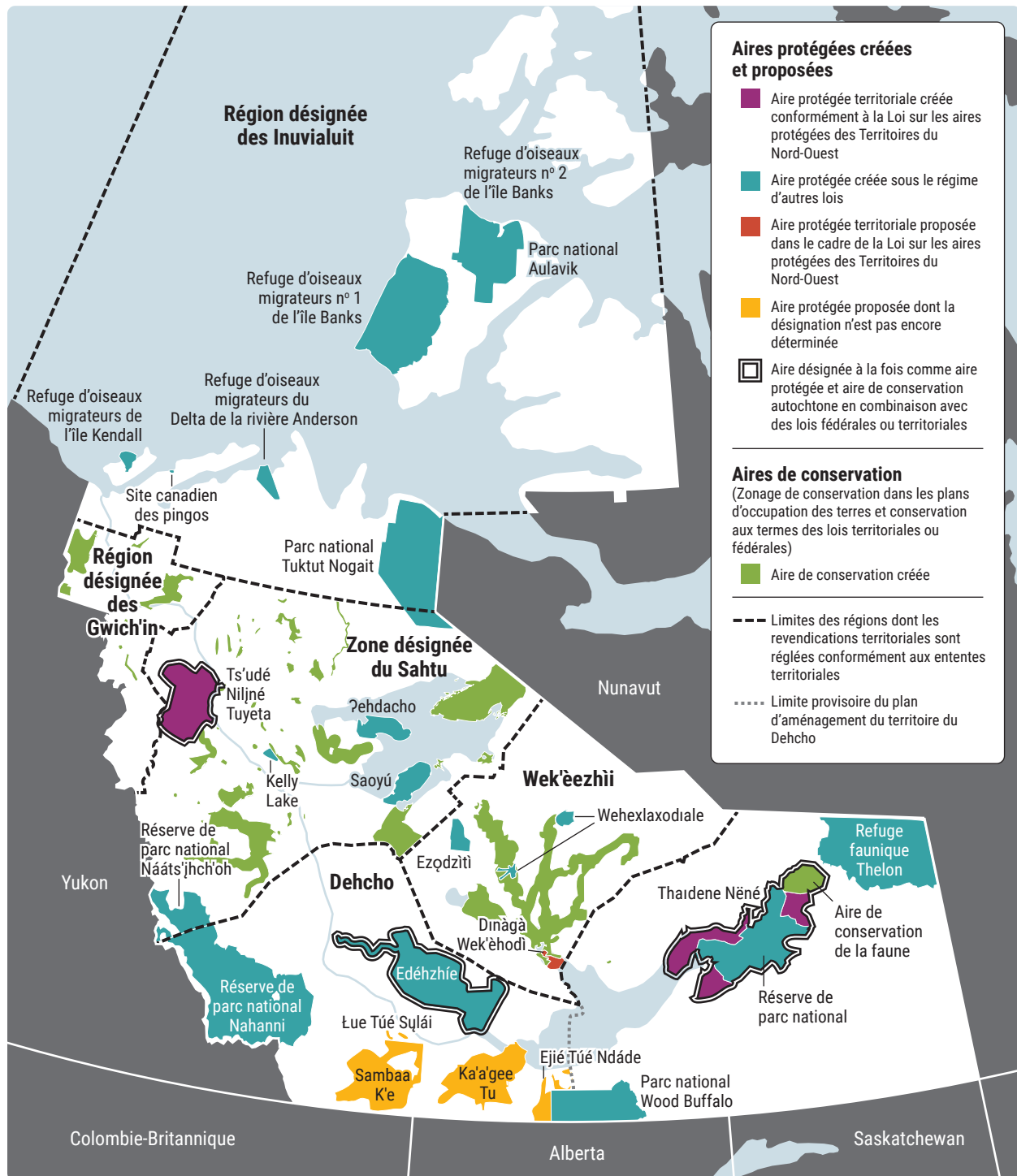


- les aires protégées et de conservation autochtones créées en vertu du droit autochtone, lesquelles peuvent être combinées à d'autres mécanismes juridiques, même si cela n'est pas obligatoire.

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

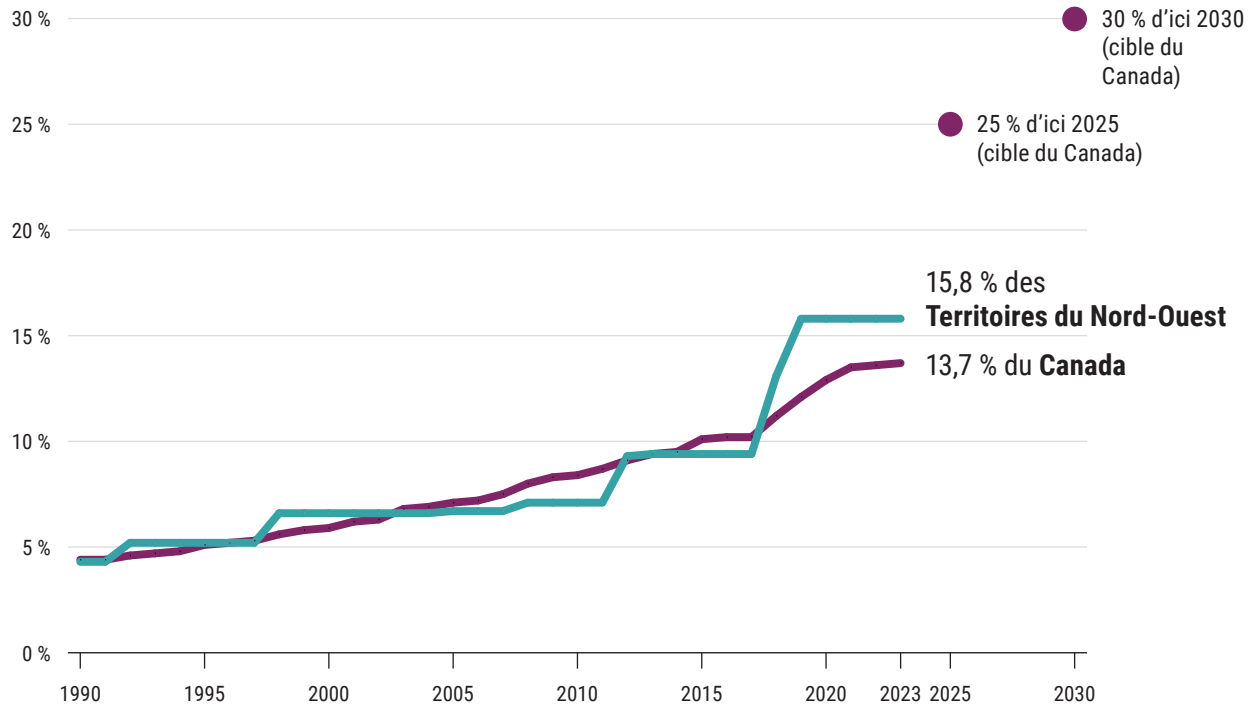


Source : Adaptée d'une carte d'Environnement et Changement climatique

[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<sup>er</sup> 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

efficients 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

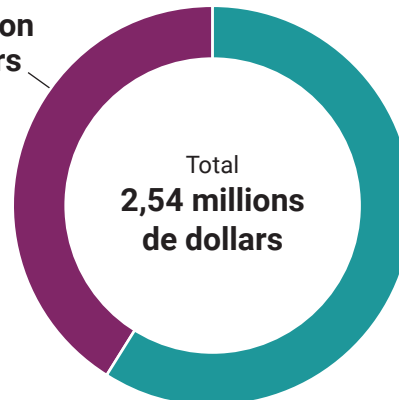
57. Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique a déployé des efforts pour obtenir un financement supplémentaire à long terme afin de soutenir le réseau de conservation, notamment en s'adressant au gouvernement fédéral.

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
<p>Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest fait progresser la planification et la prise de décision concernant la création d'aires protégées.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> <li>• 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</li> <li>• Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Plan d'action 2019-2023 relatif au Cadre stratégique sur le changement climatique des TNO 2030</li> <li>• <a href="#">Loi sur les aires protégées</a>, 2019</li> <li>• <a href="#">Loi sur la faune</a>, 2014 (modifiée en 2017)</li> <li>• En route vers l'objectif 1 du Canada</li> <li>• 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</li> <li>• Nations Unies, <a href="#">Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030</a></li> <li>• Convention sur la diversité biologique, Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, incluant les objectifs d'Aichi pour la biodiversité</li> <li>• Conférence des Nations Unies sur la biodiversité, 2022</li> <li>• Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 2007</li> <li>• 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</li> </ul>

Critères	Sources
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> </ul>
<p>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.</p> <p>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.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> <li>• Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Politique sur le savoir traditionnel, 2005</li> <li>• Loi sur les aires protégées, 2019</li> <li>• Loi sur la faune, 2014 (modifiée en 2017)</li> <li>• Ententes de création de l'aire protégée territoriale Thaidene Nënë</li> <li>• Entente de création de l'aire protégée Ts'udé Niljné Tuyeta</li> <li>• 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</li> <li>• 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</li> <li>• Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 2007</li> </ul>

## Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant du 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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
<p><b>38.</b> 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.</p>	<p><b>Réponse du Ministère</b> — 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p><b>52.</b> 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.</p>	<p><b>Réponse du Ministère</b> — 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.</p>

Recommandation	Réponse
<p><b>56.</b> 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 :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• établir un chemin critique avec les jalons pertinents pour la mise en œuvre des ententes de création;</li> <li>• faire le point périodiquement sur les leçons apprises pour ajuster la prise de décision en conséquence;</li> <li>• 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.</li> </ul>	<p><b>Réponse des ministères</b> – 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.</p> <p>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.</p>

## 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.

<b>Année</b>	<b>Pourcentage de terres et d'eaux intérieures de conservation : Territoires du Nord-Ouest</b>	<b>Pourcentage de terres et d'eaux intérieures de conservation : Canada</b>
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 %

<b>Année</b>	<b>Pourcentage de terres et d'eaux intérieures de conservation : Territoires du Nord-Ouest</b>	<b>Pourcentage de terres et d'eaux intérieures de conservation : Canada</b>
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](#)

