

Recommandations sur les systèmes alimentaires durables dans le Nord



**Conseil national de développement économique des Autochtones
Février 2019**

Remerciements

Le présent rapport de recommandations n'aurait jamais vu le jour sans la collaboration de nombreux résidents du Nord et d'autres personnes résolues à apporter leur soutien aux collectivités nordiques fortes et à leurs habitants. Les consultations menées auprès de représentants de partout au Canada et provenant de tous les secteurs de l'économie nous ont donné un bon aperçu de la situation et fourni des réflexions et des suggestions qui nous ont servi à formuler nos recommandations. Le Conseil national de développement économique des Autochtones remercie toutes les personnes qui ont généreusement apporté leurs précieuses contributions en vue d'établir des systèmes alimentaires durables dans le Nord.



Table des matières

Sommaire	4
Introduction	6
Définir le Nord	8
Résumé des recommandations en matière de politiques	9
Thème n° 1 : Les aliments traditionnels.....	10
1A Cadre stratégique et loi concernant les aliments prélevés dans la nature et les aliments traditionnels	10
1B Office(s) de gestion ou de commercialisation des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels	10
1C Loi sur l’inspection des aliments sauvages	11
1D Programmes de soutien aux chasseurs	12
Thème n° 2 : La production alimentaire locale	13
2A Programme sur le changement climatique et l’adaptation du secteur de la santé	13
2B Initiative de pêches commerciales intégrées du Nord	13
Thème n° 3 : Les programmes fédéraux de subventions et de soutien	14
3A Nutrition Nord	14
3B Mesures de réduction de la pauvreté	15
3C Mesures de soutien pour les marchés d’alimentation appartenant aux collectivités	16
Thème n° 4 : Les investissements dans les infrastructures	16
4A Fonds pour les infrastructures nordiques	16
Thème n° 5 : La coordination et la promotion du financement des projets	17
5A Plateforme à guichet unique facilitant la recherche de financement.....	17
5B Réseau de partage des solutions novatrices en matière alimentaire	18
Prochaines étapes.....	19

Sommaire

Le développement économique, en tant que processus, met l'accent sur l'amélioration du bien-être économique, social et politique des populations par l'entremise de politiques, de programmes et de pratiques. La croissance économique est considérée comme une composante importante du développement économique puisque les nouvelles possibilités économiques accroissent la disponibilité et la circulation des capitaux; elle constitue aussi, par l'intermédiaire de la fiscalité, un revenu permettant d'apporter des améliorations sur le plan social, comme la santé et l'éducation. En outre, le développement économique est souvent associé à l'industrialisation ou à la « modernisation », étant donné les relations étroites qu'il entretient avec le secteur manufacturier. Plus récemment, l'économie de services (p. ex., les services financiers, le commerce de détail et les technologies de l'information) a gagné en importance et domine de plus en plus les différents secteurs de l'économie.

Les systèmes alimentaires durables dans le Nord constituent un élément essentiel du développement économique dans cette région. Ils sont à la base de la sécurité alimentaire, et ils permettent aux collectivités d'être en meilleure santé et aux individus d'être mieux à même de participer à la population active. Une main-d'œuvre en meilleure santé contribue à rendre le climat économique plus propice et susceptible d'attirer et de retenir les entreprises. En retour, les améliorations au chapitre de l'emploi et des possibilités d'éducation ainsi que la hausse des revenus se traduisent par une plus grande sécurité alimentaire. Les systèmes alimentaires durables dans le Nord sont le moteur du développement économique, et ils profitent également de la croissance économique engendrée par les nouvelles occasions d'affaires.

Dans plusieurs pays, sinon la plupart des États, les systèmes alimentaires sont alignés sur les modèles reconnus de développement économique, car les producteurs, les transformateurs, les distributeurs et les détaillants contribuent tous à la croissance économique et en tirent avantage. Les aliments, en tant que marchandise, sont considérés comme un objet de production destiné à être acheté et vendu sur des marchés libres. Cependant, pour les peuples autochtones du Nord, les aliments ont une signification beaucoup plus complexe. Comme l'affirment Walker et autres (2017), [TRADUCTION] « pour les peuples autochtones du Nord [...] les aliments sont liés à l'identité, à la culture et au mode de vie. Les aliments constituent l'élément central de la santé physique, émotionnelle, spirituelle et mentale des peuples autochtones. C'est un enjeu étroitement lié à la survie et aux droits à l'autodétermination »¹. Dans la culture inuite, il y a un engagement à partager les aliments prélevés dans la nature, et plusieurs Inuits s'opposent fortement à la vente de ces aliments. Comme l'écrit Gombay², qui cite Freeman³, pour ces populations, [TRADUCTION] « accepter de considérer comme une marchandise les aliments prélevés dans la nature signifie essentiellement qu'elles seraient prêtes à retirer les aliments du cycle du partage, ce qui "équivaldrait à menacer la vie elle-même" ». Ces significations et ces associations ne sont pas conformes aux modèles de développement économique faisant des aliments une marchandise, et dans les faits, elles sont souvent en contradiction avec ceux-ci; elles ont une influence sur les discussions concernant la meilleure façon de soutenir les systèmes alimentaires durables dans le Nord. Les résidents

¹ Walker, J.B., Kassi, N., Friendship, K. et Pratt, M. (2017), « Stories of Yukon Food Security », dans *Northern Public Affairs*, vol. 5, n° 1. Texte tiré de : <http://www.northernpublicaffairs.ca/index/volume-5-issue-1/stories-of-yukon-food-security/> (en anglais seulement).

² Gombay, N. (2009), « Sharing or Commoditising? A Discussion of Some of the Socio-Economic Implications of Nunavik's Hunter Support Program », dans *Polar Record* 45 (233), 119-132, à la p. 120.

³ Freeman, M.M.R. (2005), « "Just One More Time Before I Die": Securing the Relationship Between Inuit and Whales in the Arctic Regions », dans Kishigami, N. et Savelle, J.M. (dir.), *Indigenous Use and Management of Marine Resources*, *Senri Ethnological Studies* n° 67, Osaka, National Museum of Ethnology, 59-76, à la p. 62.

de ces régions aspirent à mettre sur pied des systèmes alimentaires durables qui soutiennent et favorisent l'autonomie gouvernementale autochtone et qui sont résilients, dirigés localement et centrés sur la collectivité. Les populations sont peu attachées aux modèles de développement économique, qui peuvent être perçus comme étant colonialistes. Elles préfèrent de loin se concentrer sur la conception et l'élaboration de systèmes alimentaires culturellement appropriés, novateurs et centrés sur le Nord, qui font la promotion de la disponibilité et de l'accessibilité d'aliments abordables, salubres, nutritifs et culturellement acceptables.

Ces connaissances, que nous avons glanées dans des recherches faites tant à l'interne qu'à l'externe, de même que les conclusions de la table ronde que nous avons organisée à Whitehorse, au Yukon, en juin 2018 afin de discuter des systèmes alimentaires durables avec les résidents du Nord, nous ont permis de formuler une série de recommandations qui abordent les lacunes relatives à la création de systèmes alimentaires durables.

- Premièrement, nous recommandons qu'un ensemble de quatre outils stratégiques soit mis sur pied afin d'aborder la question des aliments traditionnels et la possibilité qu'ils puissent contribuer de façon plus fiable et durable aux systèmes alimentaires dans le Nord. Ces politiques et programmes permettraient de soutenir les chasseurs et de faciliter l'approvisionnement en aliments traditionnels dans les hôpitaux, les écoles et les établissements gouvernementaux, de concevoir des pratiques appropriées en matière de commercialisation et de gestion de ces aliments, et d'en faciliter l'inspection afin de veiller à ce que les règlements sur la salubrité des aliments soient respectés. Fait important, toutes ces politiques seraient élaborées en collaboration avec les instances dirigeantes autochtones et reconnaîtraient le pouvoir du gouvernement autochtone de prendre des règlements concernant la cueillette et l'emploi des aliments traditionnels ou de ceux prélevés dans la nature.
- Deuxièmement, nous recommandons de mettre au point deux programmes, et de leur fournir un soutien accru, dans le but de promouvoir les mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'appuyer les entreprises autochtones de pêche commerciale à petite échelle. Ces programmes incluraient un soutien pour les installations locales de transformation afin que l'essentiel des bénéfices demeure au sein des collectivités et soit utilisé à leur avantage. Les aliments traditionnels et ceux prélevés dans la nature offrent aux systèmes alimentaires autochtones une contribution irremplaçable, qui va bien au-delà de leur excellente valeur nutritive; le soutien apporté à ces initiatives, maintenant et à l'avenir, engendre de multiples retombées économiques et communautaires qui profitent à tous.
- Troisièmement, nous recommandons que des améliorations significatives et d'importantes modifications soient apportées aux programmes fédéraux de subventions. Nous recommandons que le programme Nutrition Nord soit axé sur l'appui à la production alimentaire locale et à la cueillette, par l'intermédiaire de subventions destinées au transport des aliments traditionnels et aux outils et fournitures nécessaires à la production alimentaire locale et à la cueillette. De plus, nous recommandons que les résidents du Nord aient droit à une allocation de revenu de base garanti ainsi qu'à des taux d'imposition fédérale indexés en fonction du coût de la vie dans le Nord. Finalement, nous formulons trois autres recommandations : établir des mesures d'appui au développement économique en vue de mettre sur pied, pour les aliments commerciaux, des chaînes d'approvisionnement et de distribution appartenant aux populations locales; examiner l'opportunité de plafonner les prix des denrées de base; et faire un suivi continu des programmes alimentaires existants et des taux d'insécurité alimentaire.

- Quatrièmement, nous recommandons l'adoption d'une stratégie permanente en matière d'investissements dans les infrastructures, qui honore les engagements budgétaires antérieurs et qui continue de se concentrer sur les infrastructures de transport (maritime, aérien et terrestre), leur entretien et leur amélioration. Il faut construire des ports en eaux profondes et améliorer les aéroports et les routes afin de veiller à ce que les collectivités éloignées et isolées maintiennent des réseaux de distribution, et qu'à l'avenir, elles soient mieux à même de tirer avantage des possibilités de développement économique.
- Cinquièmement, nous recommandons la simplification et la coordination des outils de financement destinés aux individus, aux collectivités et aux entreprises dans le Nord qui cherchent à mettre au point des solutions locales, et d'associer ces personnes à un réseau de partage pour les projets et les promoteurs afin de leur permettre de communiquer avec des champions en matière d'études de cas. La création d'une plateforme à guichet unique servant à répertorier les outils de financement ainsi que l'établissement d'un processus de demande unique permettraient d'encourager l'innovation, de localiser les contributions aux systèmes alimentaires et de réduire la nécessité de naviguer à travers une multitude de ministères et de paliers gouvernementaux. Un réseau de partage favoriserait la diffusion des idées, des bons coups et des défis partout dans le Nord, facilitant ainsi la propagation des réussites et la réduction des obstacles.

Finalement, nos recommandations en vue d'améliorer et de soutenir les systèmes alimentaires durables dans le Nord sont axées sur l'accroissement de la participation et de l'autonomie à l'échelle locale en vue de mettre au point et d'appuyer les solutions locales et la production alimentaire locale. Toutes les recommandations tendent vers une autodétermination accrue et une plus grande autonomie gouvernementale pour les Autochtones, et s'appuient sur une approche fondée sur les distinctions. Grâce à un financement amélioré et simplifié pour les initiatives locales, jumelé à des réseaux de partage des solutions, le Nord sera mieux placé pour soutenir des systèmes alimentaires durables et le développement économique à venir.

Introduction

L'insécurité alimentaire dans le Nord du Canada a atteint des niveaux critiques; ainsi, en 2015-2016, au Nunavut, l'insécurité alimentaire des ménages s'élevait à 50,8 % et 72 % des enfants nunavummiuts de moins de 18 ans vivaient dans une famille où règne l'insécurité alimentaire⁴. L'insécurité alimentaire a des effets dévastateurs sur la santé, le développement des enfants et l'éducation, et elle interfère avec le capital humain dont les collectivités nordiques ont besoin pour attirer et soutenir les possibilités de développement économique. Alors que nombre d'études se penchent sur les aspects socioéconomiques importants de l'insécurité alimentaire, les présentes recommandations s'inscrivent dans une perspective de développement économique en vue d'orienter les initiatives de soutien destinées à favoriser l'émergence de solutions dirigées localement.

L'insécurité alimentaire dans le Nord est le résultat d'une série complexe de facteurs : les collectivités sont petites et éloignées et elles sont confrontées à des problèmes d'accès en raison des conditions

⁴ Statistique Canada, Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes (ESCC), 2015-2016.

climatiques; elles sont marquées par la pauvreté et l'inéquité en emploi; elles vivent une transition alimentaire qui fait que les populations délaissent les aliments traditionnels produits localement pour se tourner vers les aliments commerciaux provenant du Sud; le coût du transport des aliments du Sud vers le Nord y est élevé; et elles sont particulièrement touchées par les changements climatiques.

Les liens entre la sécurité alimentaire et le développement économique sont multidirectionnels. Grâce à des systèmes alimentaires durables et sécuritaires, les collectivités sont en meilleure santé et mieux à même de participer à la population active. La réduction des coûts sociaux associés à une population en mauvaise santé fait en sorte que le climat économique est plus propice et susceptible d'attirer et de retenir les entreprises. La croissance économique entraîne des investissements dans les infrastructures locales, et les collectivités en récoltent des avantages grâce à des services partagés et de meilleure qualité, comme la santé, l'emploi et des possibilités d'éducation; en retour, la hausse des revenus se traduit par une plus grande sécurité alimentaire (figure 1). Les systèmes alimentaires durables dans le Nord sont un moteur intégré de l'amélioration de la santé et de la productivité des collectivités nordiques.



Figure 1 : La relation entre la sécurité alimentaire et le développement économique est symbiotique, car lorsqu'on améliore l'une, on appuie l'autre.

Le grave déficit en infrastructures dans les régions nordiques, conjugué au fait que les collectivités sont éloignées et souvent confrontées à des problèmes d'accès en raison des conditions climatiques, limite les options de transport et fait en sorte que la plupart des aliments importés sont acheminés par avion, un moyen de transport coûteux et souvent imprévisible. Les modes de transport maritime et terrestre ne sont disponibles que de manière saisonnière, et on s'attend à ce qu'ils soient de plus en plus perturbés par les changements climatiques. Les infrastructures soutiennent bien d'autres choses que la seule importation d'aliments provenant du Sud. Pour pouvoir exporter les produits locaux qui sont le

fruit du développement économique, comme l'extraction des ressources naturelles, il faut des infrastructures de grande qualité qui, en outre, peuvent servir à attirer et à retenir les entreprises dans les collectivités nordiques.

Actuellement, les collectivités font appel à différentes initiatives en vue de produire localement des aliments, telles que la culture en serre, l'aquaponie et les fermes, de même que des entreprises commerciales dans le domaine des aliments traditionnels comme le caribou et le poisson. Ces initiatives sont aussi variées que le sont les collectivités qui les ont mises au point et les milieux où elles ont été élaborées. Qu'il s'agisse de la culture en serre, qui peut profiter des 24 heures d'ensoleillement de l'été arctique, ou des systèmes d'aquaponie qui produisent en symbiose des plantes et des poissons à l'année, les collectivités nordiques conçoivent des solutions prometteuses à l'insécurité alimentaire de leur région; ces initiatives sont une source abondante d'expériences qui leur permettront de concrétiser des possibilités de développement économique viables dans le Nord. Un soutien de la part du fédéral en vue de transposer ces modèles dans des possibilités économiques modulables et transférables pourrait servir à réduire la dépendance des résidents du Nord à l'égard des aliments importés et engendrer une plus grande sécurité alimentaire.

Les aliments traditionnels et ceux prélevés dans la nature ont une excellente valeur nutritive, jouent un rôle essentiel dans la culture autochtone et contribuent à bâtir des collectivités fortes, durables et autonomes. Cependant, ces aliments occupent une place de moins en moins importante dans le régime alimentaire actuel des peuples autochtones en raison d'une combinaison complexe d'influences coloniales qui ont marginalisé le rôle des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels, et qui ont influencé une transition alimentaire vers les aliments commerciaux importés. En outre, ce problème se trouve amplifié par les coûts élevés associés à la chasse, au piégeage et à la cueillette, qui restreignent l'accès à ces aliments, particulièrement pour les collectivités à faible revenu. Aucun système alimentaire ne peut être mis sur pied dans le Nord sans la reconnaissance et le soutien du rôle culturel, nutritionnel et spirituel essentiel que jouent les aliments traditionnels dans les collectivités nordiques.

La complexité des facteurs qui contribuent à l'insécurité alimentaire dans le Nord exige des solutions qui abordent les défis selon différents points de vue, notamment la contribution et les avantages que le développement économique apporte aux systèmes alimentaires durables. Toutefois, ce n'est que par la promotion de solutions conçues et dirigées localement et par des investissements dans ces solutions qu'il sera possible de mettre sur pied des systèmes alimentaires durables et que la sécurité alimentaire pourra être atteinte.

Définir le Nord

Aux fins du présent rapport, le terme « Nord » fait référence aux trois territoires nordiques, de même qu'aux quatre revendications territoriales qui ont été négociées dans l'Inuit Nunangat (Inuvialuit, Nunavut, Nunavik et Nunatsiavut), ainsi qu'aux régions nordiques provinciales.

Résumé des recommandations en matière de politiques

Thème	Politique ou programme	Secteur ou instance et statut
1 : Aliments traditionnels*	1A : Cadre stratégique et loi concernant les aliments prélevés dans la nature et les aliments traditionnels	NOUVELLE loi ou politique fédérale-territoriale-provinciale (FTP)
	1B : Office de gestion et de commercialisation des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels	NOUVELLE politique fédérale ou NOUVEAU programme fédéral
	1C : Loi sur l'inspection des aliments sauvages	NOUVELLE loi fédérale
	1D : Programmes de soutien aux chasseurs	Prolongation des programmes régionaux existants
2 : Production alimentaire locale	2A : Programme sur le changement climatique et l'adaptation du secteur de la santé (autrefois géré par Santé Canada; relève maintenant de Services aux Autochtones Canada)	Amélioration du programme fédéral existant
	2B : Initiative de pêches commerciales intégrées du Nord	Mise en œuvre du programme fédéral proposé; il est élaboré conjointement avec l'Institut national des pêches autochtones, qui effectue l'examen
3 : Programmes fédéraux de subventions et de soutien	3A : Nutrition Nord	Révision du programme fédéral existant (en cours d'examen; la consultation a pris fin en 2016)
	3B : Mesures de réduction de la pauvreté	NOUVELLE politique fédérale ou NOUVEAU programme fédéral
	3C : Mesures de soutien pour les marchés d'alimentation appartenant aux collectivités	NOUVELLE politique fédérale ou NOUVEAU programme fédéral
4 : Investissement dans les infrastructures	4A : Fonds pour les infrastructures nordiques	Programme fédéral existant; il y a des retards et des reports en ce qui a trait à l'engagement financier total
5 : Coordination et promotion du financement des projets	5A : Plateforme à guichet unique facilitant la recherche de financement	NOUVEAU programme FTP
	5B : Réseau de partage des solutions novatrices en matière alimentaire	NOUVEAU programme fédéral

* Conformément à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, et plus particulièrement à l'article 32.2.1 qui concerne la participation des Inuits à l'élaboration des politiques, et l'article 5 qui porte sur la faune et le travail avec le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut.

Thème n° 1 : Les aliments traditionnels

1A Cadre stratégique et loi concernant les aliments prélevés dans la nature et les aliments traditionnels

- Cadre réglementaire et guide pour la cueillette, la vente et la commercialisation des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels, conçus conjointement avec les institutions autochtones et gérés par celles-ci

Bien que la commercialisation des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels demeure une question complexe, il semble que l'établissement d'un cadre réglementaire en vue d'orienter et de réglementer la vente et la commercialisation de ces aliments reçoive un accueil favorable. Plus particulièrement, un tel cadre permettrait au gouvernement de s'approvisionner en aliments prélevés dans la nature et en aliments traditionnels afin qu'ils soient servis dans les hôpitaux, les écoles et les autres établissements gouvernementaux. Faisant écho au « Country/Traditional Food Policy Hackathon » que la Fondation Gordon a organisé en 2017, l'organisme Sécurité alimentaire Canada, une alliance pancanadienne d'organisations et de personnes qui travaillent à promouvoir la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire, propose un nouveau cadre stratégique fédéral-territorial-provincial (FTP), élaboré conjointement avec les instances dirigeantes autochtones. Ce cadre aurait pour but de [TRADUCTION] « donner un fondement juridique à toutes les questions touchant la cueillette, le partage et la vente des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels dans le Nord. Cette loi reconnaîtrait le pouvoir des gouvernements autochtones d'établir une réglementation concernant la cueillette et la vente des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels. De plus, elle permettrait la création d'une ou plusieurs institution(s) dirigée(s) par les Autochtones qui veilleraient à l'application de la loi et établiraient des normes encadrant la cueillette et le partage des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels. La loi serait fondée sur l'adhésion et s'appliquerait aux gouvernements autochtones qui choisissent d'exercer leur compétence sur la cueillette et le partage des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels » (The Gordon Foundation, 2018⁵).

1B Office(s) de gestion ou de commercialisation des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels

- Offices nationaux en vue de réglementer, certifier, faire connaître et commercialiser les aliments prélevés dans la nature et les aliments traditionnels, avec un accent sur la durabilité et l'accroissement des possibilités commerciales à l'échelle nationale et internationale

Les offices de gestion et de commercialisation seraient responsables de l'application de la Loi sur les aliments prélevés dans la nature et les aliments traditionnels, établiraient une réglementation, seraient chargés de la certification des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels, et mèneraient des activités de formation et de renforcement des capacités. Cette certification établirait

⁵ The Gordon Foundation (2018), Recommendations on Country/Traditional Food from the Northern Policy Hackathon, <http://gordonfoundation.ca/app/uploads/2018/01/Northern-Policy-Hackathon-Digital.pdf> (en anglais seulement).

une approche nationale en matière de certification, d'image de marque et de commercialisation d'aliments fauniques durables, produits par les Inuits, les Premières Nations et les Métis et destinés au commerce national et international. Les responsabilités de ces offices de gestion et de commercialisation pourraient également être étendues en vue d'inclure d'autres aliments nordiques. Le Programme de certification et d'accès aux marchés des produits du phoque (PCAMPP) pourrait être un modèle dont on pourrait s'inspirer.

1C Loi sur l'inspection des aliments sauvages

[TRADUCTION] À l'heure actuelle, le cadre législatif et réglementaire existant constitue un obstacle à la cueillette, à la vente et au partage des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels. Ainsi, les règlements en matière de salubrité des aliments (qui ne tiennent pas compte d'un équilibre approprié entre la salubrité des aliments et l'accès aux aliments prélevés dans la nature et aux aliments traditionnels), de même que les pratiques (p. ex, le fait que les services d'inspection des aliments ne sont pas disponibles dans la plupart des collectivités nordiques) ont été considérés comme ayant un effet négatif sur l'accès aux aliments prélevés dans la nature et aux aliments traditionnels dans les collectivités.
(The Gordon Foundation, 2018⁵)

- Cadre réglementaire pour la transformation et la vente des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels dans le Nord, en vue de soutenir l'expansion du commerce national et international

Il faut établir une réglementation particulière en matière de salubrité des aliments en vue d'encadrer et d'appuyer la transformation et la vente des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels, et ce, tant à titre de denrées alimentaires destinées aux populations nordiques qu'en tant que produits de base exportés dans le reste du Canada et sur les marchés internationaux. La Loi sur l'inspection des aliments sauvages relèverait de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) et elle coexisterait avec la *Loi sur l'inspection des viandes* et la *Loi sur l'inspection du poisson*; de plus, un conseil consultatif autochtone superviserait la mise en œuvre de cette nouvelle loi. À l'échelle territoriale, le Nunavut a récemment préparé des lignes directrices en matière de salubrité des aliments, qui s'appliquent aux aliments prélevés dans la nature et aux aliments traditionnels servis dans les établissements financés par le gouvernement et dans le cadre des programmes communautaires. Ces lignes directrices pourraient constituer un point de départ pour l'élaboration de règlements en matière de salubrité des aliments partout dans le Nord (gouvernement du Nunavut, 2017⁶).

⁶ Gouvernement du Nunavut et la Nunavut Food Security Coalition (2017), *Serving Country Food in Government-Funded Facilities and Community Programs*, <http://www.nunavutfoodsecurity.ca/sites/default/files/news/Serving%20country%20food.pdf> (en anglais seulement).

1D Programmes de soutien aux chasseurs

- Augmentation du financement afin d'assurer un soutien national durable des activités de chasse et de cueillette

Dans plusieurs secteurs dans le Nord, les programmes de soutien aux chasseurs constituent un mélange novateur d'économie de marché et d'économie de subsistance ou de partage, puisqu'ils achètent la viande que les chasseurs ont récoltée pour la redistribuer aux membres des collectivités. Au Nunavik, ces programmes ont été caractérisés comme un [TRADUCTION] « mécanisme intéressant par lequel les Inuits ont essayé de concilier leurs besoins d'argent avec leur désir de préserver un éventail d'institutions socioéconomiques associées à leur mode de vie fondée sur la subsistance » (Gombay, 2009⁷). Ce programme a été établi en 1975, dans le cadre de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*, mais ce n'est qu'en 1983 qu'il a été officiellement mis en œuvre; en vertu de ce programme, chaque collectivité reçoit un montant fixe de financement de base, qu'elle peut dépenser comme il lui convient en vue de soutenir ses activités de chasse et de cueillette.

Comparativement aux autres programmes financés par des fonds publics et destinés à soutenir la consommation (l'aide sociale, par exemple), les programmes de soutien aux chasseurs entraînent plus de retombées économiques. Une étude réalisée en 2003 dans le cadre du programme de soutien aux chasseurs à Kuujuarapik a conclu que les 198 000 \$ qui y avaient été dépensés avaient produit pour 482 555 \$ en aliments prélevés dans la nature et en aliments traditionnels (Martin, 2003⁸), soit des répercussions économiques équivalant à 2,5 fois le montant initialement investi (en d'autres termes, chaque dollar dépensé dans le cadre de ces programmes génère 2,50 \$ en aliments prélevés dans la nature et en aliments traditionnels). De plus, les programmes de soutien aux chasseurs diffèrent légèrement des marchés des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels, en ce que les chasseurs sont payés pour leur travail et leurs frais, plutôt qu'avec la viande qu'ils prélèvent; de plus, la nourriture est partagée collectivement, au lieu d'être achetée par un individu. Toutefois, d'autres auteurs soulignent le fait que bien qu'ils permettent de maintenir les traditions culturelles de partage des aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels, les programmes de soutien aux chasseurs ont également modifié ces relations, car ils ont créé un cadre plus institutionnel et entraîné une diminution des relations réciproques au sein de la collectivité (Martin, 2003⁸; Chabot, 2001⁹; Gombay, 2014¹⁰). Dans la culture inuite, il y a un engagement à partager les aliments prélevés dans la nature et les aliments traditionnels, et plusieurs Inuits s'opposent fortement à la vente de ces aliments. Alors que de plus en plus de gens travaillent dans l'économie basée sur les salaires, la tension porte maintenant sur la façon de trouver le temps et l'argent pour récolter ces aliments, tout en s'adonnant à cette activité de manière à ce que les personnes puissent continuer à les partager.

⁷ Gombay, N. (2009), « Sharing or Commoditising? A Discussion of Some of the Socio-Economic Implications of Nunavik's Hunter Support Program », dans *Polar Record* 45 (233), 119-132, p. 119.

⁸ Martin, T. (2003), *De la banquise au congélateur. Mondialisation et culture au Nunavik*, Québec, Presses de l'Université Laval.

⁹ Chabot M. (2001), *De la production domestique au marché : l'économie contemporaine des familles Inuit du Nunavik*, Thèse de doctorat non publiée, Faculté des sciences sociales, Université Laval.

¹⁰ Gombay, N. (2014), « 'Poaching'—What's in a Name? Debates About Law, Property, and Protection in the Context of Settler Colonialism », dans *Geoforum*, 55, 1-12.

Thème n° 2 : La production alimentaire locale

2A Programme sur le changement climatique et l'adaptation du secteur de la santé

- Soutien continu et étendu pour les projets communautaires qui portent sur l'adaptation au changement climatique

Le Programme sur le changement climatique et l'adaptation du secteur de la santé, qui relève de Services aux Autochtones Canada, a pour but de renforcer les capacités en matière d'adaptation au changement climatique, par l'entremise du financement de projets conçus et pilotés par les collectivités. Le programme finance les efforts des collectivités inuites et des Premières Nations en vue de renforcer leurs capacités à s'adapter aux effets du changement climatique sur leur santé. Dans le passé, les champs d'adaptation et de recherche se sont penchés sur la sécurité alimentaire et l'accès aux aliments prélevés dans la nature et aux aliments traditionnels. L'élargissement de ce programme et l'accroissement de la durée des subventions versées aux projets permettraient d'améliorer la capacité des collectivités à faire face et à répondre aux effets du changement climatique sur leur système alimentaire.

2B Initiative de pêches commerciales intégrées du Nord

- Soutien des entreprises autochtones de pêche commerciale à petite échelle grâce à l'accroissement des capacités régionales de transformation et à des investissements dans les infrastructures portuaires et de transport

En 2017, le gouvernement fédéral a annoncé la mise sur pied de l'initiative de pêches commerciales intégrées du Nord, élaborée conjointement avec l'Institut national des pêches autochtones. Le but de ce programme est de s'appuyer sur les programmes régionaux existants dans le domaine des pêches autochtones en vue d'inclure des régions qui auparavant n'avaient pas droit à un soutien (en raison des règlements existants de revendications territoriales), plus précisément le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest, le Nunavut, le Nord-du-Québec ainsi que Terre-Neuve-et-Labrador. Ce programme constitue une occasion idéale d'accorder la priorité aux entreprises autochtones de pêche commerciale à petite échelle et d'accroître la capacité régionale de transformation afin de renforcer les marchés nationaux.

Dans le cadre de cette initiative, il est impératif que le soutien et les investissements soient dirigés vers les ports ainsi que les infrastructures de transformation et de transport, de manière à ce que les pêcheurs du Nord et les pêcheurs autochtones puissent conserver la valeur maximale de leurs prises. Une étude commandée par le ministère de l'Environnement du Nunavut, dont le but était d'examiner la faisabilité de l'établissement d'installations de déchargement pour les navires océaniques au Nunavut, suggère que de telles installations non seulement réduiraient les coûts pour les bateaux de pêche du

Nunavut, mais elles injecteraient 1,1 million de dollars en salaires dans l'économie régionale (Burke Consulting et autres, 2013, cités dans la *Stratégie des pêches du Nunavut 2016-2020*, 2016¹¹).

Thème n° 3 : Les programmes fédéraux de subventions et de soutien

3A Nutrition Nord

- Amélioration du soutien apporté à la production alimentaire locale, aux marchés d'alimentation sans but lucratif ainsi qu'à la chasse et à la cueillette d'aliments prélevés dans la nature et d'aliments traditionnels

Nutrition Nord Canada (NNC) verse aux fournisseurs d'aliments une subvention en fonction du poids des aliments expédiés par avion. Il a pour but d'offrir aux résidents du Nord et aux habitants des collectivités isolées un meilleur accès à des aliments nutritifs périssables. Ce programme joue un rôle important en matière de soutien à l'accès aux aliments commerciaux. Les lacunes du « modèle de subventions axé sur le marché » de Nutrition Nord ont été bien documentées par les universitaires et les médias de même que par les organismes représentant les Autochtones, et elles ont déjà été signalées au gouvernement dans le cadre de son processus continu de consultation destiné à réviser le programme. Parmi les préoccupations les plus importantes, mentionnons les inégalités au chapitre des prix, l'admissibilité des collectivités, les taux de subventions, l'admissibilité des aliments et la reddition de comptes des détaillants dans le Nord.

Nutrition Nord ne soutient pas la production alimentaire locale ou les infrastructures communautaires, comme des congélateurs, des scies à viande et des hachoirs communautaires, qui pourraient permettre aux collectivités de s'appuyer davantage sur des sources locales et traditionnelles de nourriture. Ce n'est que dans des cas très particuliers que Nutrition Nord subventionne le transport intercommunautaire des aliments traditionnels. Il existe d'autres programmes à l'échelle territoriale dont l'objectif est de réduire le coût des aliments. Par exemple, les deux principales instances dirigeantes au Nunavik, soit la Société Makivik et l'Administration régionale Kativik, soutiennent un programme de subventions (dans le cadre d'une entente particulière avec Transports Québec) qui contribuent à réduire le coût des articles essentiels dans le Nord. Grâce à ce programme, le prix de certains aliments de base est réduit de 20 %.

Les recommandations que nous formulons ici se concentrent sur la façon dont le programme Nutrition Nord pourrait mieux soutenir la production alimentaire et la cueillette à l'échelle locale :

- Il faudrait réaffecter les subventions versées dans le cadre de Nutrition Nord en vue d'inclure les marchés d'alimentation sans but lucratif ainsi que le transport des aliments traditionnels. Par exemple, le propriétaire d'un restaurant de poisson dans les Territoires du Nord-Ouest nous a dit que depuis que des changements ont été apportés aux subventions destinées au transport des

¹¹ Gouvernement du Nunavut, Ministère de l'Environnement, Division des pêches et de la chasse au phoque (2016), *Stratégie des pêches du Nunavut 2016-2020*, http://oceantrackingnetwork.org/wp-content/uploads/2017/04/FisheriesStrategy_Text_FR_Web.pdf.

aliments prélevés dans la nature et des aliments traditionnels, il n'a malheureusement plus les moyens de continuer à acheter 4 000 livres d'omble de l'Arctique provenant de Broughton Island (Qikiqtarjuaq). Le coût de l'expédition est passé de 1,65 \$ à 4,00 \$ la livre (Ecology North, 2015¹²).

- Il faudrait verser des subventions pour les articles non alimentaires nécessaires comme des fournitures et de l'équipement pour le jardinage, l'agriculture, la chasse, la cueillette et la récolte.
- Il faudrait accroître le soutien apporté aux programmes destinés à améliorer l'accès aux aliments traditionnels et à ceux cultivés par les collectivités. Dans le cadre de l'initiative de Nutrition Nord portant sur les aliments prélevés dans la nature et les aliments traditionnels, les chasseurs n'ont droit à une subvention que si leur viande est inspectée par un établissement de transformation régi par le fédéral; or, il y en a très peu. [TRADUCTION] « Le fait de restreindre la circulation des aliments traditionnels, en exigeant qu'ils soient approuvés par des établissements de transformation sous réglementation fédérale, réduit considérablement la capacité de ces collectivités à gérer leurs propres systèmes alimentaires » (Burnett et autres, 2015¹³).
- Il faudrait offrir aux détaillants des mesures d'incitation afin qu'ils achètent des aliments produits et récoltés localement. À l'heure actuelle, les producteurs alimentaires dans les collectivités éloignées doivent affronter la concurrence des aliments importés subventionnés, ce qui, sur le marché, a un effet dissuasif pour la culture d'aliments.

3B Mesures de réduction de la pauvreté

- Allocation de revenu de base garanti pour les résidents du Nord et taux d'imposition indexés en fonction du coût de la vie dans le Nord

La disparité des revenus touche les Inuits et les autres collectivités nordiques de manière disproportionnée, car les emplois bien rémunérés sont plus souvent occupés par de la main-d'œuvre venant du Sud. C'est au Nunavut que l'on observe la démonstration la plus éloquent de cette situation; en effet, le revenu moyen de la population non autochtone y est quatre fois plus élevé que celui de la population inuite¹⁴. Cette inégalité des revenus dans les collectivités nordiques peut engendrer des déserts alimentaires locaux, où les aliments sains sont disponibles, mais à des prix inabordables pour des personnes à faible revenu. Les faibles revenus ont aussi des répercussions sur les Autochtones qui prélèvent des aliments dans la nature, car l'augmentation du coût du matériel nécessaire à la chasse (p. ex., les bateaux à moteur, les motoneiges, les munitions, l'essence) est un obstacle à la participation à ces activités, ce qui est susceptible d'accroître encore davantage l'inégalité au sein des collectivités¹⁵.

¹² Ecology North (2015), *Building Localized Economies : A Gathering to Serve People and the Environment. Summary Report*, <http://ecologynorth.ca/wp-content/uploads/2015/11/Final-Report-Building-Localized-Economies-Ecology-North.pdf> (en anglais seulement).

¹³ Burnett, K., Skinner, K. et LeBlanc, J. (2015), « From Food Mail to Nutrition North Canada: Reconsidering Federal Food Subsidy Programs for Northern Ontario », dans *Canadian Food Studies/La Revue canadienne des études sur l'alimentation*, 2(1), 141-156, à la p. 151.

¹⁴ Statistique Canada, Recensement de 2016, numéro [98-400-X2016357](https://www24.statcan.gc.ca/nom/98-400-x2016357) au catalogue.

¹⁵ Ford, J.D., Smit, B. et Wandel, J. (2006), « Vulnerability to Climate Change in the Arctic: A Case Study from Arctic Bay, Canada », dans *Global Environmental Change* 16(2), 145-160.

Pour contrer la pauvreté généralisée, ainsi que ses répercussions sur la santé des populations actuelles et des générations futures, il faudrait verser aux résidents du Nord une allocation de revenu de base garanti, qui tiendrait compte du coût de la vie dans les collectivités nordiques. De plus, les taux d'imposition fédérale devraient être indexés en fonction du coût élevé de la vie dans le Nord.

3C Mesures de soutien pour les marchés d'alimentation appartenant aux collectivités

- Mesures en vue de soutenir, pour les aliments commerciaux, la mise sur pied de chaînes d'approvisionnement et de distribution appartenant aux populations locales; examen de l'opportunité de plafonner les prix des denrées de base; et suivi continu des programmes alimentaires existants et des taux d'insécurité alimentaire

Dans certaines collectivités éloignées, il n'y a qu'un seul magasin où acheter les aliments commerciaux et les autres produits. Souvent, ces commerces appartiennent à des gens du Sud. De plus, il n'y a pas de concurrence locale sur les prix et les décisions sont prises sans intervention ni représentation locales. Dans les collectivités où se trouvent des coopératives ou des commerces de détail appartenant à des intérêts locaux, les résidents tirent avantage de la concurrence sur les prix, des possibilités d'emploi et des retombées du développement économique, qui restent dans la collectivité et qui contribuent aux améliorations locales.

Les programmes fédéraux devraient offrir des soutiens au développement économique (des services financiers et des services aux entreprises) afin que les collectivités locales puissent concevoir leurs propres chaînes d'approvisionnement et de distribution pour les aliments commerciaux. Ces services devraient chercher à proposer des solutions de rechange et à assurer une concurrence sur les prix par rapport aux marchés monopolistiques, et s'employer à accroître les possibilités économiques locales et l'autonomie gouvernementale.

D'ici là, en attendant que les marchés locaux soient en mesure d'offrir de la concurrence sur les prix ou de percevoir des recettes à l'échelle locale, les programmes fédéraux devraient envisager de surveiller, et potentiellement de plafonner, les prix des denrées de base dans les collectivités éloignées. Ces considérations devraient être conjuguées à une évaluation régulière des programmes alimentaires existants (comme Nutrition Nord Canada) et à un suivi continu des taux d'insécurité alimentaire dans le Nord.

Thème n° 4 : Les investissements dans les infrastructures

4A Fonds pour les infrastructures nordiques

- Financement dédié et protégé pour les infrastructures dans les domaines de l'énergie, des transports et d'Internet dans le Nord

En vue de répondre aux besoins pressants en matière d'infrastructures dans le Nord dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'entreposage et de la transformation, ainsi qu'au chapitre des capacités liées à Internet, il faudrait réserver un financement dédié pour les projets d'infrastructure dans le Nord,

versé par l'entremise d'un Fonds pour les infrastructures nordiques. Le gouvernement fédéral a annoncé qu'il allait consacrer \$2 milliards de dollars aux infrastructures dans les collectivités nordiques et rurales au cours des 11 prochaines années; cependant, il affirme maintenant qu'il ne dépensera que 200 millions de dollars au cours des 5 prochaines années, et il retarde le versement du reste du montant prévu. L'établissement d'un fond dédié pourrait permettre d'accélérer le déboursement de ces sommes.

Thème n° 5 : La coordination et la promotion du financement des projets

5A Plateforme à guichet unique facilitant la recherche de financement

- [Formulaires universels de demande de financement auprès des diverses instances gouvernementales, en vue de minimiser les exigences administratives pour les collectivités et de faciliter l'utilisation maximale des possibilités de financement](#)

À l'heure actuelle, les possibilités de financement offertes par les gouvernements et les ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux sont fragmentées et manquent de coordination, ce qui impose aux demandeurs d'avoir à naviguer à travers de multiples processus de demandes en vue d'obtenir du financement. Cette situation fait en sorte que les collectivités, dont les capacités sont limitées, doivent consacrer d'importantes ressources pour répertorier les procédures de demandes de financement et s'y retrouver dans les méandres de ces démarches. Par conséquent, il arrive souvent qu'elles ratent des occasions ou ne respectent pas une échéance, la conséquence étant que le financement est sous-utilisé. Les procédures inutilement lourdes et compliquées créent chez les demandeurs une dépendance à l'égard du gouvernement pour obtenir de l'aide et être guidés pour trouver les possibilités de financement, les évaluer et déposer les demandes, ce qui est contraire à la finalité du financement, soit d'être relié aux besoins.

Grâce à la mise au point d'une nouvelle plateforme à guichet unique pour faciliter la recherche de financement, les demandeurs (collectivités, individus, entreprises, etc.) n'auraient à remplir qu'un seul formulaire universel pour demander du financement dans le cadre de tous les programmes fédéraux, provinciaux et territoriaux, et ce, pour tous les ministères. La demande universelle serait élaborée en collaboration avec les partenaires financiers fédéraux, provinciaux et territoriaux afin de veiller à ce que tous les renseignements nécessaires soient recueillis pendant le processus de demande, de manière à ce que l'évaluation de l'admissibilité soit entièrement réalisée à la source du financement. Cette recommandation a pour but d'alléger le fardeau qui repose sur les demandeurs d'évaluer et de déterminer eux-mêmes leur admissibilité. Les nouvelles possibilités de financement feraient l'objet d'une promotion active (c.-à-d. électronique) auprès des demandeurs potentiellement admissibles, répertoriés par l'entremise du processus de demande universelle.

Le programme comporterait une composante essentielle, soit de la formation en personne, donnée localement, qui permettrait de déployer le programme, de faciliter l'inscription et d'encourager l'utilisation du formulaire de demande universelle. Cette formation pourrait être offerte en groupe lors de rencontres (p. ex., conférences ou réunions nationales), en plus d'être donnée au sein même des

collectivités afin d'assurer la viabilité des projets grâce à la formation d'un grand nombre d'administrateurs. En veillant à ce que plusieurs administrateurs à l'échelle locale soient familiers avec le système de demandes, il est possible de réduire ou d'atténuer les lacunes ou les pertes de capacité en raison du roulement de personnel. De plus, les formateurs recueilleraient auprès des demandeurs les renseignements essentiels concernant les modifications et les rajustements à apporter au programme et à la plateforme de demandes afin que ces derniers soient améliorés d'une manière cohérente et centrée sur des processus simplifiés et facilités.

5B Réseau de partage des solutions novatrices en matière alimentaire

- Promotion active de l'entrepreneuriat social et des projets des entreprises sociales, grâce à un concours annuel, et mise en vitrine de divers projets portant sur les systèmes alimentaires dans le Nord

Plusieurs projets à plus petite échelle ont été élaborés dans le Nord pour résoudre les problèmes liés à la dépendance excessive à l'égard des aliments importés et pour relever les défis que posent la distribution et l'accès difficile aux aliments sains à cause des prix élevés et des faibles revenus. Ces projets d'innovation sociale sont parvenus à naviguer à travers les nombreux défis uniques (p. ex., économiques, climatiques, géographiques) du Nord, et ils ont beaucoup à apprendre aux autres collectivités en matière de conception de modèles transférables. Toutefois, à l'heure actuelle, il n'existe pas de moyen de diffuser l'information concernant les divers modèles novateurs et adaptatifs que l'on trouve un peu partout dans le Nord. Ainsi, il arrive souvent que les personnes qui souhaitent lancer un projet de culture en serre ou qui explorent les possibilités de microsubventions ne soient pas au courant des autres projets fructueux qui ont été réalisés et qui pourraient leur offrir de l'information précieuse qui leur permettrait d'éviter les pièges et d'accroître les chances de succès de leurs nouvelles activités de développement commercial.

Grâce à la création d'un réseau novateur de partage de solutions dans le domaine alimentaire, il serait possible de mettre en relation des champions en matière d'études de cas afin de mettre en vitrine les projets alimentaires réalisés par les entreprises sociales ainsi que l'entrepreneuriat social dans le Nord (les réussites ET les défis). Un concours annuel permettrait de faire connaître de nouveaux projets d'importance partout dans le Nord, et ce, dans un éventail de secteurs (p. ex., la pêche, l'aquaponie, la distribution, l'agriculture), en mettant l'accent sur le potentiel de croissance et d'innovation de ces secteurs. Par la suite, des porte-parole des projets, ou encore des champions du réseau de partage de solutions en matière alimentaire, seraient choisis afin de créer un réseau à l'intention des personnes qui cherchent à mettre sur pied des projets semblables. Les perspectives autochtones accordent une grande importance aux relations, et les rencontres en personne sont la meilleure manière de créer des liens dans des réseaux de connaissance et entre les gens. Pour cette raison, les champions du réseau de partage de solutions en matière alimentaire devraient faire une présentation chaque année lors d'activités qui réunissent un grand nombre de partenaires du Nord (conférences, assemblées générales, activités nationales). Le gouvernement fédéral devrait soutenir ces conférences et activités afin d'assurer une couverture appropriée à la présentation des divers projets à l'intention des nouveaux

investisseurs potentiels ou des partenaires communautaires. Les fonds versés aux champions pourraient être répartis de manière à ce qu'une partie ou la totalité du financement soit redirigée vers le projet d'origine et une partie vers le champion concerné.

Prochaines étapes

Les recommandations en matière de politiques que nous proposons dans le présent rapport ont été élaborées à partir des réflexions que nous avons glanées dans des recherches faites à l'interne et à l'externe ainsi que dans le cadre de la mobilisation lors de la table ronde que nous avons organisée à Whitehorse, au Yukon, et à laquelle un grand nombre d'intervenants locaux et variés ont participé. Ce que nous avons massivement entendu, c'est que les personnes qui sont les plus directement touchées par l'enjeu des systèmes alimentaires dans le Nord souhaitent accroître leur participation et leur autonomie.

Les recommandations que nous avons formulées en vue d'améliorer et d'appuyer les systèmes alimentaires dans le Nord se concentrent sur la mise au point de solutions locales et d'une production alimentaire locale et sur le soutien à leur apporter. Ces solutions, alliées à un financement amélioré et simplifié des initiatives locales et à l'établissement de réseaux pour les partager, feraient en sorte que le Nord serait mieux placé pour soutenir des systèmes alimentaires durables et le développement économique à venir.