

H U M A N  
R I G H T S  
W A T C H

Comité permanent des affaires autochtones et du  
Nord

Mémoire sur la sécurité alimentaire dans les  
collectivités du Nord

Le 12 mars 2021

**Comité permanent des affaires autochtones et du Nord**  
**Séance d'information sur la sécurité alimentaire dans les collectivités du Nord**  
**Human Rights Watch**

Contexte

Human Rights Watch est un organisme international indépendant qui mène des recherches et des activités de défense des droits dans quelque 100 pays partout dans le monde. En 2020, Human Rights Watch a publié un rapport intitulé « [My Fear is Losing Everything': The Climate Crisis and First Nations' Right to Food in Canada](#) », décrivant comment les conséquences des changements climatiques — y compris les conditions climatiques extrêmes, la fonte du pergélisol, la fonte des neiges et des glaces ainsi que l'augmentation des feux de forêt — réduisent les sources d'aliments traditionnels des Premières Nations, augmentent les dangers et les difficultés associés aux récoltes, augmentent le prix des produits de remplacement importés et contribuent à accroître le problème de pauvreté alimentaire ainsi que les conséquences négatives connexes sur la santé. Comme le Canada se réchauffe environ deux fois plus rapidement que la moyenne mondiale, le pire reste à venir.

Le présent mémoire décrit les observations d'Human Rights Watch sur l'incapacité du gouvernement canadien à lutter contre les conséquences des changements climatiques sur le respect du droit à l'alimentation des Premières Nations et recommande des changements. Il est axé sur des recherches réalisées de 2018 à 2020 au Yukon, dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique et dans le nord de l'Ontario. Bien que nos recommandations concernent précisément la lutte contre les effets néfastes des changements climatiques constatés par Human Rights Watch dans les Premières Nations, d'autres peuples autochtones du Canada ont signalé des [conséquences](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT] [semblables](#) [EN ANGLAIS SEULEMENT] et pourraient probablement tirer profit d'un soutien similaire en matière de programmes.

## I. Aggravation de la pauvreté alimentaire dans les Premières Nations en raison des changements climatiques<sup>1</sup>

Partout au Canada, les familles autochtones sont beaucoup plus susceptibles de vivre de « l'insécurité alimentaire » — que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture définit comme l'incapacité d'accéder à des aliments permettant de satisfaire les besoins énergétiques et les préférences alimentaires — principalement en raison de la marginalisation historique et des conséquences du colonialisme<sup>2</sup>. Certaines études ont conclu que près d'un ménage sur deux dans les collectivités des Premières Nations vit de l'insécurité alimentaire, comparativement à un ménage sur neuf chez les Canadiens blancs<sup>3</sup>. La pauvreté alimentaire risque maintenant d'atteindre des niveaux de

---

<sup>1</sup> Human Rights Watch utilise le terme « pauvreté alimentaire » dans ce mémoire pour décrire le manque d'accès constant à des aliments sains et adéquats, ou plus précisément, la diminution de l'abordabilité et de l'accessibilité des sources d'aliments nutritifs et traditionnels pour les Premières Nations ainsi que les conséquences qui en découlent sur la santé et la culture. La « sécurité alimentaire » et « l'insécurité alimentaire » ne sont utilisées que pour faire référence aux mesures systémiques plus formelles de l'accès aux aliments à l'échelle de l'individu ou du ménage, qui pourraient ne pas prendre en compte des facteurs additionnels de la pauvreté alimentaire, comme la question de savoir si le ménage a accès à des aliments acceptables sur le plan culturel.

<sup>2</sup> Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, [Déclaration du Sommet mondial sur la sécurité alimentaire](#), novembre 2009, consultée le 8 mars 2021. En ce qui concerne l'insécurité alimentaire des Autochtones, voir, p. ex. l'[Étude sur l'Alimentation, la Nutrition et l'Environnement chez les Premières Nations](#), 18 septembre 2019, consultée le 8 mars 2021.

<sup>3</sup> Valerie Tarasuk, Andy Mitchell et Naomi Dachner, *Household Food Insecurity in Canada*, Canadian Institutes of Health Research and Research to Identify Policy Options to Reduce Food Insecurity, 2017-2018, (Toronto : PROOF, 2018); Centre de gouvernance de l'information des Premières Nations, *Rapport national sur les adultes, les jeunes et les enfants vivant dans des collectivités des Premières Nations, Phase 2 (2008-2010) de l'Enquête régionale sur la santé des Premières Nations* (Ottawa : CGIPN, 2012); CGIPN, *Rapport national de la Phase 3 de l'Enquête régionale sur la santé des Premières Nations*, volume 2, 2018.

plus en plus dangereux à mesure que les répercussions des changements climatiques dans l'ensemble du pays s'intensifient et s'accroissent, réduisant l'accès des Premières Nations aux aliments et aggravant les résultats sur la santé, en particulier chez les adultes et les enfants atteints d'une maladie chronique, comme le diabète<sup>4</sup>.

Dans les trois régions où Human Rights Watch a réalisé des recherches (y compris des collectivités non admissibles au programme Nutrition Nord Canada), les résidents ont rapporté une réduction substantielle de la quantité de ressources exploitables disponibles ainsi qu'une augmentation des difficultés et des dangers associés à leur exploitation. Ils ont attribué cette diminution en partie à la modification des habitats fauniques en raison des changements climatiques, notamment la modification de la glace et du pergélisol, les feux de forêt, le réchauffement de la température de l'eau, la modification des précipitations et des niveaux d'eau ainsi que les conditions climatiques imprévisibles. De nombreuses études scientifiques appuient ces observations et prédisent l'aggravation de ces effets dévastateurs à mesure que la crise climatique menacera de plus en plus la viabilité des sources d'aliments traditionnels et l'accès à celles-ci<sup>5</sup>.

Avec moins d'aliments à récolter, les ménages doivent compléter leur régime alimentaire traditionnel en achetant plus d'aliments. Les Premières Nations dans les régions éloignées présentent un risque accru de se trouver en situation de pauvreté alimentaire, puisqu'en moyenne, les revenus des ménages sont inférieurs et les frais de transport plus élevés entraînent une augmentation du prix des aliments plus importante que n'importe où ailleurs au pays. Par exemple, une famille de quatre dans la collectivité de Peawanuck, dans le nord de l'Ontario, doit dépenser près de la moitié de son budget mensuel pour se nourrir, comparativement à une famille de Toronto qui doit y consacrer seulement 17,5 p. 100 de son budget mensuel. Cette différence de coût a augmenté en partie à cause des changements liés au climat dans ce milieu. Par exemple, les hivers plus courts et plus chauds entraînent une réduction de la période pendant laquelle les routes d'hiver peuvent être utilisées et ces routes favorisent une livraison plus rentable des fournitures provenant du Sud<sup>6</sup>.

Les aliments sains en particulier, comme les fruits et les légumes, sont souvent vendus à un prix exorbitant dans les magasins éloignés. Par conséquent, les participants ont affirmé à Human Rights Watch qu'ils ont tendance à manger des aliments plus abordables, mais moins nutritifs, ce qui accroît les disparités en santé parallèlement à la marginalisation historique et à l'accès plus difficile aux soins de santé. Des études universitaires ont montré qu'une dépendance accrue aux aliments transformés et hypercaloriques achetés en magasin — souvent moins chers et qui se conservent plus longtemps — a entraîné de graves problèmes de santé liés à l'alimentation au sein des Premières Nations, comme le nombre croissant et disproportionné d'Autochtones atteints d'obésité et de diabète<sup>7</sup>.

Dans plusieurs collectivités où Human Rights Watch a effectué des recherches, les enseignants et les membres de la collectivité ont affirmé que des enfants arrivent à l'école affamés. Des personnes plus âgées ou souffrant de maladies chroniques, pour qui un régime alimentaire sain peut faire toute la différence, ont affirmé qu'à leur avis, la diminution des aliments récoltés nuit à leur capacité de manger sainement. Des dispensateurs de soins médicaux ont indiqué à Human Rights Watch que des personnes

---

<sup>4</sup>Human Rights Watch, *My Fear is Losing Everything : The Climate Crisis and First Nations' Right to Food in Canada*, 21 octobre 2020, consulté le 8 mars 2021.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 21 à 64.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 40 à 44.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 49 à 54.

atteintes d'une maladie chronique ne peuvent suivre le régime alimentaire recommandé par le médecin parce qu'elles ne peuvent obtenir les aliments requis de la terre ou acheter les aliments nutritifs vendus en magasin. Certaines personnes plus âgées interrogées dans le cadre de ce rapport ont affirmé avoir réduit leur nombre de repas consommés par jour<sup>8</sup>.

La pauvreté alimentaire générée par les changements climatiques s'ajoute à la crise importante en matière de santé mentale que vivent déjà de nombreuses Premières Nations en raison de traumatismes historiques et intergénérationnels, des politiques gouvernementales discriminatoires, de la séparation forcée des enfants de leur famille et de leur collectivité et de l'accès insuffisant à des soins de santé mentale ainsi qu'à du soutien psychosocial<sup>9</sup>.

## II. Réponse inadéquate du gouvernement

Le Canada a l'obligation en vertu des droits de la personne de surveiller les conséquences des changements climatiques et d'aider les collectivités à s'adapter aux effets climatiques sur leurs droits, y compris aux effets sur la pauvreté alimentaire<sup>10</sup>.

Partout au Canada, les Premières Nations travaillent de façon proactive pour gérer les conséquences de la crise climatique, y compris les effets sur leurs droits à l'alimentation, la santé et la culture, et y réagir. Certains Autochtones maintiennent de solides réseaux de partage d'aliments traditionnels, tandis que d'autres ont créé des systèmes de surveillance des effets des changements climatiques sur leur environnement. Pourtant, tous ces efforts nécessitent des ressources et des capacités que bon nombre de collectivités ne possèdent pas. Les recherches d'Human Rights Watch ont conclu que le gouvernement canadien n'a pas encore respecté son obligation au regard des droits de la personne de soutenir les Premières Nations dans leur adaptation aux répercussions actuelles et prévues des changements climatiques.

Les politiques et les programmes du gouvernement ne permettent pas de surveiller adéquatement et de gérer les conséquences climatiques sur l'alimentation et la culture des Premières Nations. Actuellement, la surveillance des conséquences des changements climatiques sur la terre et les espèces et de leurs impacts sur les sources d'aliments traditionnels incombe principalement aux Premières Nations. Peu de collectivités possèdent les ressources nécessaires ou le pouvoir requis pour réaffecter des fonds à cette surveillance et elles doivent souvent chercher du financement supplémentaire pour appuyer ces initiatives. Lorsque du financement est disponible, il est souvent limité ou offert dans le cadre d'un projet ponctuel et ne se traduit pas par des programmes de surveillance continus<sup>11</sup>.

Pendant ce temps, les subventions alimentaires et les ressources en santé requises de toute urgence pour répondre aux impacts climatiques actuels sont souvent inexistantes, insuffisantes ou ne se rendent pas jusqu'aux personnes qui en ont le plus besoin. Par exemple, le programme Nutrition Nord Canada (NNC) du gouvernement fédéral — qui subventionne une liste d'aliments nutritifs transportés par des détaillants du Sud inscrits et est la principale méthode permettant de compléter les aliments récoltés localement dont l'approvisionnement est insuffisant — n'a jamais permis de garantir l'accès à des aliments sains et abordables pour les collectivités éloignées du Nord et n'est pas conçu pour lutter

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 57 à 61.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 107 à 114.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 63, 67 à 72.

contre la progression des effets néfastes des changements climatiques sur l'accès des Premières Nations à des aliments<sup>12</sup>.

Le programme NNC a aidé à stabiliser le prix des aliments dans les collectivités éloignées et du Nord, mais il ne l'a pas réduit substantiellement, ce qui a entraîné une baisse de seulement 1,03 p. 100 du prix dans les collectivités admissibles à la contribution. Concrètement, le gouvernement fédéral a investi 25 M\$ CA dans le programme NNC en 2020 pour garantir l'accès à des aliments nutritifs pendant la pandémie de COVID-19. Selon le ministre des Affaires du Nord, Daniel Vandal, cet investissement a entraîné une réduction importante du coût des aliments à court terme<sup>13</sup>.

La contribution du programme NNC est remise aux détaillants, qui sont alors responsables de transmettre la valeur totale de la contribution aux consommateurs, mais le programme ne réglemente pas les prix des détaillants, ce qui ouvre la porte à une grande variation des prix entre les collectivités, les magasins ainsi que les provinces et les territoires<sup>14</sup>. Même si la contribution du programme NNC est offerte à chaque consommateur des collectivités admissibles pour commander directement des aliments subventionnés auprès de détaillants ou de fournisseurs inscrits du Sud, la grande majorité des aliments subventionnés sont achetés auprès de deux détaillants : la North West Company et Arctic Co-operatives Limited<sup>15</sup>.

Au-delà de la barrière des coûts, la commande d'aliments subventionnés auprès de détaillants du Sud nécessite souvent une carte de crédit, ce qui peut aussi constituer un obstacle pour certaines familles à faible revenu. Les réformes du programme réalisées à partir de 2019 ont augmenté la souplesse des modes de paiement auprès de la plupart des détaillants inscrits du Sud, qui acceptent désormais les cartes de débit, les chèques ou les transferts de fonds électroniques et, à quelques endroits, l'argent comptant. Cependant, l'accès limité à une carte de crédit demeure un obstacle pour certains membres des Premières Nations<sup>16</sup>.

Il convient toutefois de souligner que, reconnaissant que l'amélioration de l'accès local aux aliments est essentielle à la sécurité alimentaire, RCAANC a étendu le programme Nutrition Nord Canada pour offrir du soutien aux activités d'exploitation traditionnelles par l'entremise d'une subvention pour le soutien aux chasseurs-cueilleurs. La subvention offre du financement pendant un maximum de cinq ans, mais elle n'est pas encore accessible à toutes les collectivités admissibles au programme NNC, et encore

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 18-19, 79 à 85.

<sup>13</sup> Lettre du ministre des Affaires du Nord, Daniel Vandal, 29 septembre 2020.

<sup>14</sup> Nutrition Nord Canada, gouvernement du Canada, [Coût du Panier de provisions nordique révisé en 2016-2017](#), 22 mars 2018, consulté le 10 mars 2021; Tracey Galloway, « [Nutrition North Canada update fails to make retailers accountable](#) », *Nunatsiaq News*, 12 décembre 2018, consulté le 10 mars 2021; Tracey Galloway, « Canada's northern food subsidy Nutrition North Canada: a comprehensive program evaluation », *International Journal of Circumpolar Health*, vol. 76(1), 2017, doi : 10.1080/22423982.2017.1279451.

<sup>15</sup> Nutrition Nord Canada, gouvernement du Canada, [Comment fonctionne Nutrition Nord Canada?](#), 2019, consulté le 10 mars 2021; Nutrition Nord Canada, [Communautés admissibles](#), 5 mai 2020, consulté le 10 mars 2021. Au cours de l'exercice 2018-2019, la North West Company (NWC) a reçu 51 p. 100 des fonds de la contribution du programme NNC (39,58 M\$ CA), et son plus proche concurrent, Arctic Co-operatives Limited, en a reçu 17 p. 100 (12,91 M\$ CA). Nutrition Nord Canada, [2018 à 2019 : Année budgétaire complète](#), gouvernement du Canada, 23 avril 2020, consulté le 10 mars 2021.

<sup>16</sup> Human Rights Watch, *My Fear is Losing Everything*, p. 45-46, 84.

moins aux collectivités qui ne sont pas admissibles à la subvention pour le transport du programme NNC<sup>17</sup>.

## Recommandations à l'intention du gouvernement fédéral

- Surveiller l'efficacité de la contribution de Nutrition Nord Canada, y compris les conséquences des réformes de 2019, et revoir le programme pour s'assurer :
  - que toutes les personnes qui en ont besoin ont accès aux subventions et qu'elles pourront acheter des aliments sains et nutritifs dans les magasins de la collectivité ou en les commandant dans la grande ville la plus proche;
  - que les conséquences des changements climatiques sur la pauvreté alimentaire dans les Premières Nations sont évaluées et prises en compte pour déterminer les niveaux des subventions ainsi que l'admissibilité à celles-ci.
- Prendre des mesures immédiates, dès le budget 2021, pour s'assurer que Nutrition Nord Canada peut offrir des programmes complets, holistiques et souples pour lutter contre la pauvreté alimentaire en s'appuyant sur les leçons tirées de la mise en œuvre de la subvention pour le soutien aux chasseurs-cueilleurs.
- Envisager d'élargir les critères d'admissibilité au programme de contribution Nutrition Nord Canada pour soutenir les banques alimentaires dans les collectivités éloignées et du Nord dès le budget 2021.
- Garantir un financement et un soutien constants, suffisants et à long terme pour les programmes dirigés par des Autochtones afin de surveiller les conséquences des changements climatiques, notamment grâce à des investissements dans l'initiative de gardiens des Premières Nations et en appuyant un réseau national de coordonnateurs en matière de changements climatiques des Premières Nations à l'échelle communautaire et régionale afin de faciliter la planification de l'adaptation aux changements climatiques.
- Assurer un financement suffisant, prévisible et durable pour réagir aux conséquences des changements climatiques sur le droit à l'alimentation des Premières Nations, y compris :
  - en appuyant des initiatives sur la sécurité alimentaire dirigées par des Autochtones, comme des projets de congélateurs et de jardins communautaires;
  - en finançant et en appuyant des solutions pour le climat complètes (et autonomes) adaptées aux Autochtones, y compris des solutions favorisant la défense de leurs droits à des aliments sains, à l'eau potable et à la santé.

---

<sup>17</sup> Lettre du ministre des Affaires du Nord, Daniel Vandal, 29 septembre 2020; Nutrition Nord Canada, [Subvention pour le soutien aux chasseurs-cueilleurs](#), consulté le 8 mars 2021.