



Affaires autochtones et
Développement du Nord Canada

Aboriginal Affairs and
Northern Development

Rapport final

Évaluation de la mise en œuvre du programme Nutrition Nord Canada

Numéro du projet : 1570-7/12023

Septembre 2013

Direction générale de l'évaluation, de la
mesure du rendement et de l'examen
Secteur de la vérification et de l'évaluation

Table des matières

<i>Glossaire</i>	iii
<i>Sommaire</i>	v
<i>Réponse de la direction et plan d'action</i>	ix
<i>1. Introduction</i>	1
1.1 Aperçu.....	1
1.2 Profil du programme	1
<i>2. Méthodologie d'évaluation</i>	10
2.1 Portée et durée de l'évaluation	10
2.2 Questions et enjeux de l'évaluation	10
2.3 Méthodes d'évaluation	12
2.4 Facteurs à considérer, points forts et limites	18
2.5 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité	19
<i>3. Constatations de l'évaluation – Pertinence</i>	21
3.1 Besoin continu.....	21
3.2 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités fédérales	24
3.3 Correspondance avec les rôles et les priorités du gouvernement.....	25
<i>4. Constatations de l'évaluation – Conception et prestation</i>	28
4.1 Conception du programme	28
4.2 Rôles d'AADNC et de Santé Canada.....	32
4.3 Structure de gouvernance	33
4.4 Procédures de collecte de données et de production de rapports	34
<i>5. Constatations de l'évaluation – Rendement (Atteinte des résultats immédiats)</i>	37
5.1 Atteinte des résultats du programme – Accès à des aliments nutritifs subventionnés ...	37
5.2 Sensibilisation des résidents des collectivités admissibles à l'égard de NNC	41
5.3 Portée.....	44
5.4 Facteurs facilitant l'atteinte des résultats ou la rendant difficile.....	45
5.5 Répercussions imprévues (positives ou négatives)	47
<i>6. Constatations de l'évaluation – Efficacité (Efficience et économie)</i>	50
6.1 Dans quelle mesure le modèle du programme NNC a-t-il permis un bon rapport coût-efficacité?	50
6.2 Quelles modifications ou solutions de rechange pourraient améliorer l'efficacité et l'économie du programme NNC?	52
6.3 Comment l'efficience du programme peut-elle être améliorée? Y a-t-il des possibilités d'économies de coûts?	54
6.4 Comment les responsables du programme NNC ont-ils optimisé les processus du programme et la qualité des services afin d'obtenir les résultats escomptés?	55
<i>7. Constatations de l'évaluation – Pratiques exemplaires</i>	57
7.1 Pratiques exemplaires.....	57
<i>8. Conclusions et recommandations</i>	60
8.1 Conclusions	60
8.2 Recommandations	61
<i>Annexe A – Modèle logique de NNC</i>	62
<i>Annexe B – Profils des collectivités</i>	63

Aliments de production commerciale – Aliments qui sont préparés et distribués par des fabricants de produits alimentaires et que les gens achètent habituellement dans les commerces. Ces aliments peuvent être frais, surgelés, crus ou cuits, et ils sont habituellement préemballés.

Aliments traditionnels – Aliments obtenus par les activités de chasse, de pêche et de récolte (p. ex. le caribou, le lagopède, le phoque, l’omble chevalier, les mollusques, les crustacés et les baies).

Articles non alimentaires – Produits admissibles à une contribution à Old Crow (Yukon) dans le cadre du programme *Nutrition Nord Canada*. Les couches, le papier hygiénique et le dentifrice sont des exemples d’articles non alimentaires admissibles.

Commandes personnelles ou directe – Caractéristique du programme *Nutrition Nord Canada* qui consiste à permettre aux gens et à certains établissements (p. ex. les écoles et les garderies) situés dans les collectivités admissibles d’acheter des articles admissibles directement d’un fournisseur du Sud inscrit au programme.

Conseil consultatif de Nutrition Nord Canada – Groupe de personnes dont le rôle est de représenter les perspectives et les intérêts des résidants et des collectivités du Nord et d’informer le ministre des Affaires autochtones et du développement du Nord canadien afin de le guider dans la gestion, la direction et les activités du programme *Nutrition Nord Canada*.

Contribution au commerce de détail – Somme d’argent transférée par le gouvernement fédéral dans le cadre du programme *Nutrition Nord Canada* aux détaillants du Nord et aux fournisseurs du Sud admissibles afin de réduire le coût des aliments nutritifs dans les collectivités isolées du Nord qui y sont admissibles.

Denrées non périssables – Aliments qui se conservent longtemps lorsqu’ils sont rangés à la température ambiante. Les pâtes alimentaires séchées, les légumes déshydratés et les fruits en conserves sont des exemples de denrées non périssables.

Denrées périssables – Aliments frais, congelés ou réfrigérés, ou des aliments ayant une durée de conservation inférieure à un an. Ils doivent être expédiés par avion¹.

Détaillants du Nord (voir aussi *Fournisseurs du Sud*) – Détaillants qui tiennent des magasins dans des collectivités admissibles au programme *Nutrition Nord Canada* et qui vendent des aliments admissibles dans le cadre du programme. Ces détaillants sont inscrits comme entreprises auprès de l’Agence du revenu du Canada et ont conclu une entente avec Affaires autochtones et du Développement du Nord Canada (AADNC) sur l’utilisation de fonds (la contribution) qu’ils reçoivent dans le cadre du programme *Nutrition Nord Canada*.

¹ Définition provenant du site suivant: <http://www.nutritionnorthcanada.gc.ca/fra/1367932314461/1367932387670>

Fournisseurs du Sud (*voir aussi Détaillants du Nord*) – Détaillants et grossistes qui tiennent une entreprise située au Canada ailleurs que dans une collectivité admissible au programme *Nutrition Nord Canada*, et qui vendent des aliments admissibles dans le cadre du programme. Ces détaillants sont inscrits comme entreprises auprès de l'Agence du revenu du Canada et ont conclu une entente avec AADNC sur l'utilisation des fonds (la contribution) qu'ils reçoivent dans le cadre du programme *Nutrition Nord Canada*. Les détaillants du Sud fournissent des produits admissibles dans le cadre du programme aux petits détaillants du Nord, aux établissements reconnus et aux personnes vivant dans une collectivité admissible. [Information pour les détaillants, les transformateurs d'aliments traditionnels et les fournisseurs](#)

Liste d'admissibilité des collectivités – Liste des collectivités isolées admissibles au programme *Nutrition Nord Canada*. Ces collectivités sont privées de transport routier toute l'année.

[Liste des aliments subventionnés](#) – Liste des types d'aliments admissibles à une contribution dans le cadre du programme *Nutrition Nord Canada*.

Panier de provisions nordique révisé – Le panier de provisions nordique révisé est un exemple d'un régime alimentaire nutritif pour une famille de quatre personnes pendant une semaine. Les divers aliments qui font partie de ce panier sont conformes à la plupart des recommandations du *Guide alimentaire canadien* en matière d'éléments nutritifs et de portions pour une famille composée d'un homme et d'une femme de 31 à 50 ans et d'un garçon et d'une fille de 9 à 13 ans.

Point de vente – L'endroit où se font les ventes. À l'échelon macroéconomique, un point de vente peut être un centre commercial, un marché ou une ville. À l'échelon microéconomique, les détaillants considèrent qu'un point de vente est la surface entourant le comptoir où les clients paient leurs achats.

Sommaire

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) a entrepris une évaluation de la mise en œuvre du programme Nutrition Nord Canada (NNC).

En avril 2011, le programme Aliments-poste a été remplacé par le programme Nutrition Nord Canada, un programme de contribution axé sur les forces du marché qui vise à améliorer l'accès à des aliments sains périssables dans les collectivités isolées du Nord. En rendant les aliments nutritifs plus accessibles et plus abordables, le programme a pour but d'accroître la consommation d'aliments nutritifs et de contribuer à la santé générale des populations autochtones et non autochtones qui vivent dans le Grand Nord.

NNC est un sous-programme du programme Gouvernance et gens du Nord, qui contribue au résultat stratégique « Le Nord » par ses résultats attendus *d'autonomie, de prospérité et de bien-être pour les gens et les collectivités du Nord*.

Nutrition Nord Canada a un budget fixe de 60 millions de dollars pour le financement de ce programme. De ce montant, 53,9 millions de dollars sont prévus pour la composante de contributions au moyen d'ententes de financement gérées par AADNC avec les bénéficiaires admissibles. Le Ministère reçoit aussi 3,4 millions de dollars pour le fonctionnement du programme. Les 2,9 millions de dollars restants servent à financer la composante du programme axée sur les initiatives d'éducation en matière de nutrition gérée par Santé Canada.

La présente évaluation satisfait à l'exigence du Conseil du Trésor de tenir la direction d'AADNC informée de la transition du programme Aliments-poste vers le programme NNC, de même que de l'utilisation des ressources, des résultats préliminaires et du déroulement général du programme. Cette évaluation respecte les dispositions de la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor. Elle ne vise toutefois pas à évaluer les résultats liés à la composante du programme gérée par Santé Canada. Les résultats de l'évaluation contribueront à une évaluation de l'incidence prévue pour l'exercice 2014-2015.

L'évaluation examine les facteurs associés à la pertinence et au rendement (atteinte des résultats attendus, efficacité et économie). Une attention toute spéciale a été portée aux éléments liés à la conception, à l'exécution, aux pratiques exemplaires et aux leçons apprises. Pour répondre aux points à évaluer et aux questions des évaluateurs, il aura fallu recourir à de multiples sources de données, notamment à un examen des documents, à une analyse documentaire, à une étude des données sur le programmes, à des entrevues avec des informateurs clés et à des études de cas. Ces données ont été recueillies et analysées entre janvier et août 2013 dans le cadre de visites à quatre collectivités présentement admissibles au programme NNC.

La DGEMRE a été chargée de cette évaluation, qu'elle a gérée conformément à sa politique sur la participation et à son processus de contrôle de la qualité et dans le respect de la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor. L'essentiel de l'évaluation a été réalisée par l'équipe de la DGEMRE, avec l'appui de Rick Gill, de la firme Alderson-Gill & Associates, pour une partie des études de cas. Un groupe de travail chargé de l'évaluation, constitué de représentants des

programmes d'AADNC et, dans une moindre mesure, de Santé Canada, a été formé pour mettre à profit ses connaissances et son expertise. Des représentants d'organisations autochtones, soit l'Inuit Tapiriit Kanatami et l'Assemblée des Premières Nations, ont pris part aux activités du groupe de travail à titre de personnes-ressources.

Les constatations de l'évaluation étayent les conclusions suivantes :

Sur le plan de la pertinence :

- 1) Il existe un besoin constant de la part de NNC de faciliter l'accès aux aliments sains, y compris aux aliments traditionnels, pour les résidents des collectivités isolées du Nord.
- 2) NNC poursuit clairement les objectifs de la priorité du gouvernement du Canada qui consiste à appuyer le mieux-être des Canadiens.
- 3) NNC poursuit clairement les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral en appuyant le mieux-être des habitants du Nord. Bien que d'autres programmes de contributions alimentaires ou de promotion des aliments sains existent à d'autres paliers de gouvernement, ils servent davantage à compléter NNC qu'à faire double emploi. Ceci dit, il semble que le cadre de politique alimentaire soit fragmenté entre les compétences fédérales, provinciales et locales.

Sur le plan de la conception du programme :

- 4) Le modèle de chaîne d'approvisionnement du programme NNC convient à l'atteinte de son objectif de favoriser l'accès à la nourriture.
- 5) Les critères d'admissibilité empêchent certaines collectivités à accès aérien de participer au programme, ce qui entraîne une sous-évaluation des besoins dans ces collectivités.
- 6) La transition du programme Aliments-poste à NNC a été facilitée par la décision d'allonger la liste des aliments admissibles pour une période de 18 mois. Depuis la fin de la période de transition, il est difficile de déterminer si les processus en place pour assurer l'examen et la discussion de la politique sur les listes d'aliments admissibles sont réalisés à leur plein potentiel.
- 7) La conception du programme devrait soutenir davantage l'objectif de favoriser la consommation d'aliments traditionnels.
- 8) Bien que les rôles et les responsabilités d'AADNC et de Santé Canada soient clairs, il y aurait lieu d'améliorer les activités de communication entre ces ministères.
- 9) Les rôles du conseil consultatif et du comité de surveillance doivent être définis plus clairement.
- 10) Des procédures de collecte de données et d'établissement de rapports sont en place aux fins de mesure continue du rendement; il y aurait toutefois lieu d'apporter des améliorations à la collecte de données pour l'évaluation du rendement à des niveaux supérieurs de résultats.

Sur le plan du rendement :

- 11) Les documents sur le programme et la livraison d'aliments démontrent clairement une augmentation de l'accessibilité à des aliments nutritifs. Nécessaire de tenir compte que la disponibilité et l'abordabilité des aliments en général demeurent problématiques.
- 12) Les activités de communication ont favorisé les échanges et la mobilisation sur les questions d'alimentation, sans vraiment contribuer à faire comprendre le fonctionnement du programme. De plus, le processus de transfert des contributions ne paraît pas clair aux consommateurs, ce qui suggère la nécessité de plus de transparence sur la fixation des prix par les détaillants avant et après la contribution.
- 13) De toute évidence, NNC cherche à atteindre une plus grande proportion de la population nordique à risque que ne le faisait Aliments-poste, et ce, en mettant plutôt l'accent sur le recours aux commerces de détail que sur l'envoi de commandes personnelles.
- 14) Les initiatives d'éducation en matière de nutrition, y compris les activités dans les commerces de détail et les collectivités, ont été jugées essentielles à l'atteinte du résultat ultime du programme.
- 15) Des problèmes de climat, de capacité et d'infrastructure sont susceptibles de causer de graves entraves aux transports dans le Nord.
- 16) Le coût élevé de la chasse, du piégeage et de la pêche, ainsi que le manque de connaissances sur les façons saines de préparer la nourriture, ont mené de nombreux habitants du Nord à s'en remettre à des produits alimentaires moins nutritifs.

Sur le plan du rapport coût-efficacité :

- 17) NNC a amélioré le rapport coût-efficacité essentiellement grâce à son modèle axé sur les forces du marché et à sa liste révisée d'aliments subventionnés.
- 18) Les projets alimentaires et les investissements dans la capacité infrastructurelle qui sont administrés par la collectivité ont le potentiel de réduire les coûts du programme tout en soutenant de l'intérieur les collectivités admissibles.
- 19) Bien que le budget de contributions de NNC ait été en mesure d'aider les collectivités admissibles jusqu'à maintenant, le budget plafonné peut se révéler insuffisant pour favoriser l'accès à des aliments sains.
- 20) La stratégie de limitation des coûts n'est pas encore entièrement mise en œuvre.

Recommandations à AADNC

1. Revoir les critères d'admissibilité des collectivités pour veiller à ce qu'ils reflètent les objectifs du programme NNC.
2. Revoir les structures de gouvernance actuelles de manière à :
 - a) éclaircir le mandat, le rôle et les responsabilités d'un comité de surveillance efficace; et
 - b) éclaircir le mandat, le rôle et les responsabilités du conseil consultatif, tout en prenant en considération le niveau de ressources requis de la part de la direction du programme pour appuyer ces activités.

3. Revoir la stratégie de communication actuelle de manière à mieux coordonner les communications et les activités relatives au programme NNC qui ont lieu entre AADNC et Santé Canada.
4. Continuer d'élaborer des systèmes et des outils de collecte de données favorisant la mesure continue du rendement afin de contribuer à la collecte de données sur les résultats à plus long terme du programme.
5. Créer des partenariats avec des provinces, des territoires et divers intervenants pour favoriser la création d'un cadre de politique alimentaire coordonnée.

Réponse de la direction et plan d'action

Titre du projet : Évaluation de la mise en œuvre du programme Nutrition Nord Canada
N° du projet : 150-7/12023

Recommandations	Mesures	Gestionnaire responsable (Titre/secteur)	Dates de début et de fin prévues
1. Revoir les critères d'admissibilité des collectivités pour veiller à ce qu'ils reflètent les objectifs du programme NNC.	Formuler des recommandations sur l'admissibilité des collectivités en fonction des objectifs du programme NNC. Consulter les organismes de gouvernance clés de NNC (Conseil consultatif et Comité de surveillance) et des partenaires comme Santé Canada.	Sous-ministre adjoint, Organisation des affaires du Nord	Mars 2014
2. Revoir les structures de gouvernance actuelles de manière à : a. éclaircir le mandat, le rôle et les responsabilités d'un comité de surveillance efficace; et b. éclaircir le mandat, le rôle et les responsabilités du conseil consultatif, tout en prenant en considération le niveau de ressources requis de la part de la direction du programme pour appuyer ces activités.	a) Examiner et préciser le mandat, le rôle et les responsabilités du Comité de surveillance de NNC. b) Examiner le mandat, le rôle et les responsabilités du Conseil consultatif.	Sous-ministre adjoint, Organisation des affaires du Nord	Novembre 2013 Février 2014
3. Revoir la stratégie de communication actuelle de manière à mieux coordonner les communications et les activités relatives au programme NNC qui ont lieu entre AADNC et Santé Canada.	Élaborer une approche commune de communication à l'automne 2013.	Directeur général, Communications	Novembre 2013
4. Continuer d'élaborer des systèmes et des outils de collecte de données favorisant la mesure continue du rendement afin de contribuer à la collecte de données sur les résultats à plus long terme du programme.	Mettre en œuvre les outils et les systèmes destinés à recueillir des données et à analyser les tendances qui sont en cours de conception.	Sous-ministre adjoint, Organisation des affaires du Nord	Mars 2014
5. Créer des partenariats avec des provinces, des territoires	Tenir des discussions avec les provinces et territoires	Sous-ministre adjoint,	Mars 2015

et divers intervenants pour favoriser la création d'un cadre de politique alimentaire coordonnée.	motivés afin de mieux coordonner les efforts axés sur les programmes de subvention des aliments dans le Nord.	Organisation des affaires du Nord	
---	---	-----------------------------------	--

Je recommande l'approbation par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen, de la réponse de la direction et du plan d'action.

Originale signée par :

Michel Burrowes
Directeur, Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen

J'approuve la réponse de la direction et le plan d'action ci-dessus.

Originale signée le 18 septembre 2013 par :

Janet King
SMA, Organisation des affaires du Nord

Réponse de la direction et plan d'action pour l'Évaluation de la mise en œuvre du programme Nutrition Nord Canada ont été approuvés par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen le 19 septembre 2013.

1. Introduction

1.1 Aperçu

Le présent rapport présente les conclusions et les recommandations de l'évaluation de la mise en œuvre du programme Nutrition Nord Canada (NNC).

Cette évaluation a été réalisée pour satisfaire à l'exigence du Conseil du Trésor que le programme soit évalué en 2012-2013 pour examiner la transition depuis le programme Aliments-poste et pour informer la direction d'Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) sur : 1) l'utilisation des ressources; et 2) les résultats préliminaires et le rendement général. L'évaluation doit être intégrée au rapport d'étape d'octobre 2013 d'AADNC au Conseil du Trésor. Les résultats liés à la composante du programme gérée par Santé Canada ne sont pas visés par cette évaluation.

L'évaluation respecte également les exigences de la Politique d'évaluation du Conseil du Trésor. Conformément à cette politique, la présente évaluation se penche sur les cinq principaux enjeux liés à la pertinence et au rendement, soit :

- le besoin continu du programme;
- l'harmonisation avec les priorités du gouvernement;
- la cohérence avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral;
- l'atteinte des résultats escomptés; et
- la démonstration de l'efficacité et de l'économie du programme.

En outre, comme la présente évaluation porte sur la mise en œuvre de NNC, une attention toute spéciale a été consacrée aux questions liées à la conception et à la prestation du service, ainsi qu'aux pratiques exemplaires/leçons apprises.

Les résultats de cette évaluation guideront une évaluation de l'incidence prévue pour l'exercice 2014-2015. Cette dernière évaluation devrait porter sur l'atteinte par NNC de tous les résultats visés, y compris de ceux qui sont associés aux activités d'éducation en matière de nutrition du programme NNC et gérés par Santé Canada. L'évaluation de l'incidence, une évaluation horizontale, sera réalisée de concert avec Santé Canada.

1.2 Profil du programme

Nutrition Nord Canada est mené dans un milieu géographique, économique et socio-culturel qui diffère grandement de celui que l'on retrouve dans le Sud. Le programme s'adresse aux personnes qui habitent dans des collectivités nordiques isolées qui ne sont pas accessibles toute l'année par chemin, par train ou par bateau. L'accès limité de ces collectivités contribue au coût élevé des aliments, du logement et du carburant. La majorité des gens qui habitent dans les collectivités desservies par NNC sont d'origine autochtone, et bon nombre d'entre elles vivent dans des conditions difficiles qui s'expliquent par un niveau de scolarisation limité, des taux de chômage ou de sous-emploi élevés et des taux de pauvreté élevés (souvent, ces personnes ont besoin de l'aide sociale pour arriver à la fin du mois). Les obstacles auxquels sont confrontés de

nombreux Autochtones résultent de facteurs qui vont au-delà de l'éducation, de l'emploi et de la pauvreté. Les disparités sociales, économiques, politiques et culturelles qui règnent depuis longtemps sont des éléments déterminants lorsqu'on met la situation actuelle en contexte. Bon nombre d'Autochtones doivent décider quel besoin fondamental combler avec leur argent : nourriture, logement ou vêtements. Il faut ajouter à cela les niveaux de dépendance élevés dans de nombreuses collectivités autochtones – abus d'alcool et d'autres drogues et dépendance au jeu. La transition relativement rapide d'un mode de vie traditionnel de subsistance vers la participation à une économie fondée sur les salaires a compromis la santé et le bien-être global des individus et des collectivités. D'autres enjeux liés à des facteurs sociaux et économiques ont une incidence sur le bien-être des peuples autochtones au Canada. Ces facteurs contribuent tous ensemble à créer des niveaux élevés d'insécurité alimentaire dans les collectivités nordiques.

Il existe d'énormes différences culturelles entre les Autochtones du Nord et les non-Autochtones du Sud. Ces différences culturelles se traduisent par des variantes à l'égard de diverses notions : régime alimentaire, sélection des aliments, préparation des aliments, entreposage des aliments et cueillette de nourriture. Dans les cultures autochtones nordiques, la notion de partage est très présente. C'est ce qui explique pourquoi, généralement, les membres des collectivités n'entreposent pas d'aliments, n'achètent pas d'aliments pour la semaine ou n'achètent pas en gros. Ils poursuivent en cela la tradition instaurée par leurs ancêtres, lesquels étaient des chasseurs et des cueilleurs qui ne prenaient de la terre que ce dont ils avaient besoin. En conséquence de la baisse de l'accessibilité et de la disponibilité des aliments traditionnels, le régime alimentaire de plus en plus d'Autochtones se compose maintenant majoritairement d'aliments non traditionnels. La période de transition relativement brève d'un régime alimentaire composé principalement d'aliments traditionnels à un régime alimentaire fondé en grande partie sur des aliments transformés signifie que certains Autochtones, et plus particulièrement les Inuits, ne savent pas comment choisir et cuisiner les aliments achetés en magasin. Il faut tenir compte du contexte historique et culturel des peuples autochtones du Nord pour évaluer l'efficacité et l'incidence du programme NNC sur les résidents du Nord.

1.2.1 Contexte

NNC est un programme de subvention des aliments axé sur le marché qui vise à améliorer l'accès à des aliments sains périssables dans les collectivités nordiques isolées admissibles.

L'objectif de NNC est de rendre les aliments sains plus accessibles et plus abordables pour les résidents des collectivités nordiques isolées. Ce faisant, le programme vise à accroître la consommation d'aliments nutritifs et à contribuer à l'amélioration de la santé générale de la population du Nord, qu'elle soit autochtone ou non.

NNC a remplacé le programme Aliments-poste, qui subventionnait le transport aérien et était exploité par Postes Canada depuis la fin des années 1960.

La croissance de la population et le prix du carburant avaient obligé le programme à solliciter tous les ans, auprès du cadre financier, des ressources de fonctionnement supplémentaires. En considération de cette insuffisance chronique, le Cabinet a prescrit à AADNC de mener un examen en profondeur du programme Aliments-poste et de préparer des options pour qu'il atteigne ses objectifs avec plus d'efficacité, tout en maintenant un degré de viabilité et de prévisibilité financières.

Dans son Budget de 2010, le Gouvernement du Canada annonçait le financement d'un nouveau programme en vue d'améliorer l'accès à des aliments sains à coût raisonnable pour les habitants du Nord. Le 21 mai 2010, une annonce officielle est venue confirmer le remplacement du programme Aliments-poste par Nutrition Nord Canada, et la période de transition a débuté.

Le programme NNC a été lancé le 1^{er} avril 2011.

Mode de fonctionnement du programme de contributions de NNC

AADNC verse une contribution directe aux détaillants, fournisseurs et transformateurs d'aliments traditionnels dans le Nord qui en font la demande, satisfont aux exigences du programme et s'inscrivent auprès de NNC au moyen de la signature d'ententes de financement avec AADNC.

Dans le cadre de NNC, les ententes d'expédition d'aliments à des collectivités nordiques isolées sont gérées par les trois catégories de bénéficiaires admissibles suivantes :

- Détaillants du Nord : détaillants qui tiennent des magasins situés dans des collectivités admissibles, où l'on peut se procurer des produits admissibles;
- Fournisseurs du Sud : détaillants et grossistes qui tiennent une entreprise au Canada et qui vendent des articles admissibles aux petits détaillants, aux institutions sociales, aux établissements et aux particuliers admissibles dans le Nord; et
- Transformateurs d'aliments traditionnels dans le Nord : tous les transformateurs et distributeurs d'aliments traditionnels, et toutes les installations nordiques réglementées par le gouvernement fédéral ou ayant une licence pour l'exportation qui fournissent des denrées admissibles aux collectivités admissibles.

Les bénéficiaires doivent détenir un numéro d'entreprise valide émis par l'Agence du revenu du Canada et accepter les conditions des ententes à conclure avec AADNC en matière de transfert de fonds (la contribution).

Ces bénéficiaires perçoivent leur contribution par l'intermédiaire de NNC, selon le poids des aliments admissibles² expédiés par avion. Pour obtenir la contribution, les bénéficiaires doivent soumettre les factures et les bordereaux d'expédition où sont inscrits les détails de la livraison, notamment le poids par catégorie de denrées admissibles, la collectivité destinataire et le bénéficiaire (p. ex. un commerce, un particulier, une institution).

Afin d'aider à traiter les demandes de contribution, AADNC a conclu une entente avec une tierce partie responsable de recevoir, d'examiner et de traiter les demandes de contribution et les pièces justificatives soumises par les bénéficiaires.

Les contributions sont versées aux bénéficiaires selon le poids des denrées admissibles expédiées aux collectivités admissibles. En signant les ententes de financement avec AADNC, les bénéficiaires de NNC ont la responsabilité de faire profiter les consommateurs des contributions qu'ils reçoivent, de fournir la preuve de la nature des livraisons reçues, d'accorder un certain niveau de visibilité au programme et de fournir des données sur les produits expédiés et l'établissement de leurs prix.

Les taux de contributions sont effectués en fonction du poids en kilogrammes des aliments admissibles qui sont expédiés par voie aérienne aux collectivités admissibles. En général, les taux de contribution tendent à être plus élevés dans les collectivités où les coûts d'exploitation et de transport sont les plus élevés. La majorité des collectivités reçoivent le montant total de la contribution, tandis que les autres sont admissibles à une contribution nominale.

Aliments admissibles à une contribution de NNC

Nutrition Nord Canada subventionne les aliments périssables, y compris les aliments traditionnels transformés commercialement dans le Nord.

Les aliments périssables peuvent être des aliments frais, congelés ou réfrigérés, ou des aliments ayant une durée de conservation inférieure à un an. Ils doivent être expédiés par avion. Les aliments périssables les plus nutritifs sont les mieux subventionnés. Cela comprend les fruits frais, les légumes congelés, le pain, la viande, le lait et les œufs. Une contribution moins élevée est accordée pour d'autres aliments, tels que la farine, les craquelins, la crème glacée et certains aliments transformés (p. ex. pizza, lasagne).

Les [aliments traditionnels](#) (p. ex. l'omble chevalier, le bœuf musqué, le caribou) sont admissibles à une contribution dans le cadre du programme. Ces aliments traditionnels doivent être soit transformés commercialement dans le Nord et expédiés par avion à des collectivités admissibles (au taux de contribution pour les aliments traditionnels³), soit expédiés par avion du Sud par un détaillant ou un fournisseur inscrits (dans ce cas, ils sont admissibles à la même contribution que d'autres viandes). À l'heure actuelle, seules trois installations de transformation alimentaire du

² Gouvernement du Canada et Nutrition Nord Canada. **Aliments subventionnés.**
http://www.nutritionnorthcanada.ca/mr/fs_trns-fra.asp. Dernière consultation : 30 juillet 2012.

³ Nutrition Nord Canada. *Taux de contribution pour les aliments traditionnels à compter du 1^{er} avril 2011*
<http://www.nutritionnorthcanada.gc.ca/fra/1369163713467/1369163753662>.

Nunavut satisfait aux exigences du programme : Kitikmeot Foods, de Cambridge Bay, Kivalliq Arctic Foods Limited, de Rankin Inlet, et Pangnirtung Fisheries Limited, de Pangnirtung.

AADNC tient une liste des denrées alimentaires admissibles (intitulée [Liste des aliments subventionnés](#)) et une liste des collectivités nordiques admissibles. Le Ministère est aussi responsable de publier ces listes et les taux de contribution dans son site Web.

1.2.2 Objectifs et résultats escomptés du programme

Les objectifs de NNC, tels que décrits dans la Stratégie de mesure du rendement de septembre 2010, s'énoncent comme suit :

- ***Rendre les aliments nutritifs plus accessibles et plus abordables;***
- ***Soutenir la consommation des aliments traditionnels;*** et
- ***Dispenser de l'éducation alimentaire sur les choix-santé en matière de nutrition et développer les compétences en préparation des aliments au moyen d'activités ciblées de Santé Canada (sous la direction de Santé Canada).***

Les activités menées par AADNC et par Santé Canada visent à produire les résultats immédiats suivants décrits dans le modèle logique de NNC (annexe A) :

- ***Les résidents des collectivités admissibles ont accès à des aliments nutritifs subventionnés (sous la direction d'AADNC);***
- ***Les résidents des collectivités admissibles sont informés du programme et des niveaux de contribution (sous la direction d'AADNC); et***
- ***Les résidents des collectivités admissibles connaissent les aliments sains et ont les compétences requises pour les choisir et les préparer (sous la direction de Santé Canada).***

Ces trois résultats mènent ensemble à l'atteinte du résultat intermédiaire décrit dans le modèle logique de NNC, soit ***la consommation d'aliments nutritifs dans les collectivités admissibles.***

En rendant les aliments nutritifs plus accessibles et plus abordables, le programme vise à hausser leur consommation et à contribuer au résultat final visé par le programme NNC, qui consiste à *permettre aux résidents du Nord vivant dans les communautés admissibles de vivre en santé*, et, à la limite, à améliorer la santé générale de la population, autochtone et non autochtone, qui est le résultat clé attendu de la Stratégie pour le Nord du Gouvernement du Canada.

1.2.3 Gestion du programme, principaux intervenants et bénéficiaires

Gestion du programme

Deux ministères fédéraux assument des responsabilités précises pour la mise en œuvre de ce nouveau programme : AADNC et Santé Canada.

AADNC a la responsabilité générale du programme. AADNC est responsable de la fourniture, de la supervision et de la vérification de la contribution pour les aliments admissibles et de la promotion de la connaissance du programme, de la diffusion de ses activités et de la mobilisation de sa clientèle⁴. Le sous-ministre adjoint, Organisation des affaires du Nord, et le Directeur général, Transfert des responsabilités et relations territoriales, rendent compte au ministre par l'entremise du sous-ministre de la mise en place, de la gestion, de la surveillance et de la production des rapports pour le programme de contribution alimentaire. AADNC œuvre de concert avec la Direction générale des communications à la promotion de la connaissance du programme, à la diffusion de ses activités et à la mobilisation de sa clientèle.

Les employés du programme à l'Administration centrale d'AADNC administrent la délivrance générale de NNC. Ils ont notamment les responsabilités suivantes :

- La réception et le traitement des demandes des éventuels bénéficiaires du programme;
- La gestion des ententes de financement avec les bénéficiaires, y compris les paiements des contributions;
- L'examen des enquêtes sur le prix des aliments;
- La détermination de moyens d'adapter les taux de contribution du programme, la liste des aliments admissibles à une contribution et la liste des collectivités admissibles au programme pour assurer sa viabilité financière;
- La surveillance de la prestation et des résultats du programme afin d'évaluer son rendement;
- L'embauche d'une tierce partie pour traiter les demandes et la collaboration avec elle pour veiller à la validité des soumissions et procéder aux paiements des contributions;
- La collaboration avec les commerçants pour garantir la visibilité du programme (à l'aide de documents de promotion) et informer les consommateurs des taux de contribution;
- L'élaboration et le raffinement continus des politiques du programme;
- Le soutien aux organismes directeurs, y compris par des activités de diffusion comme les réunions publiques dans les collectivités admissibles;
- Le soutien aux communications sur le programme, y compris en recueillant et affichant des données sur le site Web du programme et en répondant aux demandes de renseignements et aux rétroactions du public et des intervenants; et
- Les réponses à toutes les demandes d'information, y compris l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels.

Santé Canada, par l'intermédiaire de sa Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, finance des activités complémentaires d'éducation sur la nutrition dans les collectivités admissibles à une contribution complète de façon à favoriser l'acquisition de connaissances sur une saine alimentation et de compétences pour choisir et préparer des aliments nutritifs. Les résultats liés à la composante du programme gérée par Santé Canada sont des

⁴ Stratégie de mesure du rendement de NNC, annexe B, Modèle logique

activités dans les commerces de détail et les collectivités (p. ex., ateliers sur la nutrition, cours de cuisine, démonstrations dans des magasins, documents pédagogiques, recours aux médias) et des travailleurs locaux formés et appuyés. Le résultat immédiat découlant des activités et des extraits de Santé Canada permet aux *résidents des collectivités admissibles de développer de saines habitudes alimentaires et les habiletés nécessaires pour choisir et préparer des aliments sains.*

En plus des activités récemment financées, Santé Canada joue un rôle de conseiller auprès d'AADNC pour le choix et l'approbation des denrées alimentaires admissibles, ainsi que pour la fourniture de conseils généraux de spécialiste dans le domaine de la nutrition.

Intervenants et bénéficiaires

Les principaux intervenants pour NNC sont :

- les détaillants du Nord et les fournisseurs du Sud, qui sont les bénéficiaires de la contribution;
- les collectivités et les organismes autochtones ainsi que les gouvernements territoriaux qui concluent des ententes de contribution avec Santé Canada afin d'organiser et de mettre en place les activités éducatives en matière de nutrition pour appuyer NNC; et
- les résidents du Nord – bénéficiaires finaux du programme – qui sont représentés par un conseil consultatif externe.

Comité de surveillance et conseil consultatif

Un [conseil consultatif externe](#) pouvant compter jusqu'à sept membres et un conseiller technique a été constitué pour défendre les points de vue et les intérêts des résidents et des collectivités du Nord quant à la gestion et à l'efficacité du programme NNC. Les membres du conseil consultatif ont été sélectionnés par le ministre d'AADNC, en consultation avec la ministre de la Santé, et nommés pour un mandat de trois ans qui pourra être renouvelé annuellement à la fin des trois premières années. Les membres de ce conseil sont choisis en fonction de leur expertise générale et de leur capacité de contribuer à la sensibilisation du public, et y siègent de façon volontaire sans détenir de pouvoir décisionnel.

Le rôle du conseil consultatif est de tirer parti de l'expérience et de l'expertise des organisations et des particuliers responsables du transport, de la distribution, de la nutrition et de la santé publique, des organismes gouvernementaux, du développement communautaire, des détaillants, des grossistes, ainsi que de ceux qui participent à la fourniture d'aliments dans les collectivités du Nord, pour formuler des conseils à l'intention du ministre et du comité de surveillance au sujet, notamment, des questions suivantes : le rendement du programme, les communications et la sensibilisation du public, les stratégies sur la santé et la nutrition, les systèmes de transport, la gestion de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, l'établissement des prix et de l'admissibilité des aliments, et ce, pour déterminer si les intérêts des résidents du Nord sont servis et s'il y a lieu d'apporger des améliorations.

Le comité de surveillance est formé du sous-ministre adjoint et de cadres du niveau de directeur général d'AADNC, de Santé Canada et de Transports Canada, et des organismes centraux (à titre de membres d'office). Il supervise l'atteinte des objectifs du programme et l'efficacité des mesures de limitation des coûts. Ce comité est aussi censé dispenser, à l'intention des gestionnaires du programme, des orientations stratégiques sur diverses questions de politiques et de fonctionnement, et approuver le barème des taux de contribution.

AADNC préside ce comité et sollicite les conseils de Santé Canada sur les questions associées à la santé et à la nutrition, de Transports Canada sur celles associées au transport (p. ex. sur les effets du nouveau programme sur les services aériens dans le Nord), et du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère des Finances sur la gestion des mesures de limitation des coûts.

1.2.4 Données sur le programme

Selon les documents consultés, les étapes clés suivantes sont adoptées pour la collecte de données :

- Les employés d'AADNC surveillent et vérifient le processus de contribution en recueillant et en analysant des données sur les prix des aliments, leurs volumes et le contenu des cargaisons livrées;
- Les données sont utilisées pour appuyer les prévisions en matière de financement, les examens et les ajustements du programme et des politiques (y compris les ajustements aux taux de contribution et aux listes des aliments et des collectivités admissibles) et la mise en place des stratégies et d'un cadre pour la limitation des coûts; et
- Une tierce partie est chargée de la vérification des demandes des bénéficiaires, veillant au respect de leurs obligations en matière de financement. Les résultats découlant de ces activités incluent les paiements aux bénéficiaires, la présence d'aliments subventionnés dans les commerces des collectivités admissibles, les rapports sur le coût du [Panier de provisions nordique révisé](#), la remise de contributions et d'information détaillée sur la cargaison livrée, les prévisions de poids et de contributions et les examens de conformité axés sur les risques menés par le programme.

En outre, une stratégie de mesure du rendement a été approuvée en septembre 2010 par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen.

En janvier 2011, AADNC a élaboré un cadre de contrôle pour gérer les relations avec les tiers (bénéficiaires de contributions d'AADNC et entrepreneurs) afin de garantir leur impartialité et leur objectivité et de s'assurer que les contrôles appropriés sont en place. Les données de référence devaient être recueillies avant le lancement du nouveau programme en avril 2011.

Pour faciliter la surveillance et la préparation de rapports, AADNC recueille auprès des bénéficiaires de contributions des informations détaillées sur l'expédition de denrées admissibles (p. ex. le poids par catégories préétablies, la collectivité à laquelle elles sont destinées et, pour les fournisseurs du Sud, le type de clients) et sur la fixation des prix (les détaillants du Nord doivent soumettre un rapport mensuel sur le prix des denrées du panier de provision nordique révisé pour chaque collectivité). Ces données sont utilisées pour mesurer le rendement, puisqu'elles se traduisent directement en indicateurs de rendement (indicateurs de première catégorie) pour le premier volet d'activités du programme, pour ses produits et pour ses résultats immédiats (p. ex. fournir, surveiller et vérifier les contributions pour les denrées admissibles de façon à ce que les collectivités admissibles aient accès à des aliments nutritifs subventionnés et à des aliments traditionnels préparés commercialement). Les rapports trimestriels sur la fixation des prix des aliments incluent leur coût durant le dernier mois du trimestre (soit en juin, en septembre, en décembre et en mars).

À cette fin, l'équipe de direction du programme a créé des bases de données et des feuilles de calcul pour conserver des données sur :

- Les prix des aliments pour chaque article du panier à provisions.
- Le volume des marchandises expédiées par collectivité et par catégorie.
- Les contributions versées par période et par collectivité.

Les données recueillies servent à préparer des rapports trimestriels, semestriels et annuels sur le coût des paniers à provisions, les contributions attribuées et les détails liés à l'expédition; à produire des prévisions de poids et de contributions; à cibler des examens de la conformité menés par le programme. Également, AADNC avait prévu une enquête pour mesurer le niveau de sensibilisation et de satisfaction des clients à l'égard du programme, mais ne l'a pas effectuée. Toutefois, AADNC a commandé une importante étude sur le commerce du détail alimentaire dans le Nord auprès du groupe de recherche eNRG et du Transport Institute de l'Université du Manitoba.

1.2.5 Ressources du programme

Le programme Nutrition Nord Canada a un budget fixe de 60 millions de dollars. De ce montant, 53,9 millions de dollars sont distribués aux bénéficiaires admissibles au moyen d'ententes de financement gérées par AADNC. Le Ministère reçoit aussi 3,4 millions de dollars additionnels pour l'exploitation du programme.

Les 2,9 millions de dollars restants sont réservés à la composante du programme axée sur les initiatives d'éducation en matière de nutrition gérée par Santé Canada.

AADNC	Financement de programme annuel
Crédit 1 : personnel, contrat de traitement des demandes, contrat d'examen de la conformité, soutien du Conseil consultatif, collecte de données, matériel de marketing/communication	3,4 M\$
Crédit 10 : financement par subvention	53,9 M\$
Santé Canada	
Crédit 1 : mise en œuvre communautaire, renforcement des capacités, soutien	0,3 M\$
Crédit 10 : financement par subvention	2,6 M\$
Total	60,2 M\$

* Il se peut qu'en raison de l'arrondissement, la somme des montants individuels ne corresponde pas aux totaux.

2. Méthodologie d'évaluation

Le Cadre de référence, élaboré pendant la phase de planification de l'évaluation, énonce la portée, la méthodologie proposée, les enjeux et les ressources clés de l'évaluation.

Le Cadre de référence a été approuvé par le Comité de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen en septembre 2012.

2.1 Portée et durée de l'évaluation

L'évaluation vise la période se rapportant à la transition depuis l'ancien programme Aliments-poste au programme Nutrition Nord Canada (exercice financier de 2010-2011), et la période de mise en œuvre des dix-huit premiers mois de fonctionnement, à AADNC, qui s'est échelonnée du 1^{er} avril 2011 au 1^{er} octobre 2012.

L'évaluation porte sur les engagements pris par AADNC, conformément au modèle logique du programme (annexe A). Elle examine les activités et les résultats d'AADNC sans viser les résultats ayant trait à la composante du programme axée sur les initiatives d'éducation en matière de nutrition gérée par Santé Canada. Cette composante sera évaluée dans le cadre d'une évaluation de l'incidence de concert avec Santé Canada.

L'évaluation a été réalisée de septembre 2012 à août 2013.

2.2 Questions et enjeux de l'évaluation

L'évaluation du programme NNC est conforme à la politique du Conseil du Trésor sur l'évaluation, valide diverses sources d'information et examine les enjeux fondamentaux suivants :

Pertinence

- Le programme est-il toujours nécessaire? (*Besoin continu*)
- Dans quelle mesure les objectifs du programme : a) correspondent-ils aux priorités du gouvernement; b) sont-ils liés aux résultats stratégiques d'AADNC? (*Harmonisation avec les priorités du gouvernement et les objectifs du Ministère*)
- Dans quelle mesure les objectifs du programme cadrent-ils avec le rôle et les responsabilités du gouvernement fédéral? (*Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral*)
- Y a-t-il recoupement ou chevauchement avec d'autres programmes, politiques ou initiatives? (*Harmonisation avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral*)

Rendement – Efficacité – Succès

- Dans quelle mesure le modèle du programme NNC a-t-il été rentable sur le plan des fonds publics investis et des résultats obtenus (prix des aliments abordables, etc.) comparativement à l'ancien programme Aliments-poste?
- Dans quelle mesure l'accès à des aliments nutritifs subventionnés dans les collectivités admissibles a-t-il changé?
- Dans quelle mesure les résidents des collectivités admissibles sont-ils informés au sujet du programme NNC et des niveaux de contribution?
- Dans quelle mesure les résidents des collectivités admissibles consomment-ils des aliments nutritifs?
- Quels sont les facteurs qui facilitent l'atteinte des résultats ou la rendent difficile?
- Le programme NNC a-t-il eu des répercussions inattendues, positives ou négatives?
- Dans quelle mesure les comités de surveillance et le conseil consultatif externe ont-ils été efficaces?
- Dans quelle mesure les résidents des collectivités admissibles connaissent-ils en quoi consiste une alimentation saine et ont-ils les compétences nécessaires pour choisir et préparer des aliments nutritifs?

Rendement (efficience et économie)

- Quelles modifications ou solutions de rechange pourraient améliorer l'efficacité et l'économie du programme NNC?
- Comment améliorer l'efficience du programme NNC? Y a-t-il des possibilités de trouver des mesures d'économie?
- Comment le programme NNC a-t-il optimisé ses processus et la qualité de ses services pour parvenir aux résultats attendus?
- Comment améliorer l'efficience du programme NNC?

Autres questions relatives à l'évaluation

- Y a-t-il des pratiques exemplaires ou des leçons apprises à souligner?

Conception et exécution

- Dans quelle mesure la conception des programmes contribue-t-elle à l'atteinte des résultats (y compris les complémentarités des activités d'AADNC et de Santé Canada permettant d'exécuter le programme en vue de l'atteinte des résultats)?
- Les rôles et les responsabilités d'AADNC et de Santé Canada en matière d'exécution du programme NNC sont-ils énoncés clairement?
- Dans quelle mesure le programme NNC a-t-il été mis en œuvre de la façon prévue (p. ex. la dotation, le niveau d'effort, le recours à un fournisseur spécialisé en traitement des demandes)?
- Dans quelle mesure la structure de gouvernance a-t-elle été mise en œuvre de la façon prévue?
- Des procédures adéquates de collecte de données et de production de rapports sont-elles en place pour la mesure du rendement?

2.3 Méthodes d'évaluation

2.3.1. Planification et élaboration de la méthodologie

Groupe de travail de l'évaluation du programme NNC

Un groupe de travail a été formé après que le cadre de référence a été approuvé.

L'objectif du groupe de travail est de fournir de la rétroaction sur les principaux éléments de l'évaluation, y compris sur la méthodologie et les conclusions de l'évaluation.

Le groupe de travail est composé de représentants d'AADNC et, dans une moindre mesure, de Santé Canada. Également, des représentants d'organisations autochtones, à savoir l'Inuit Tapiriit Kanatami et l'Assemblée des Premières Nations, ont pris part aux réunions du groupe de travail à titre de personnes-ressources.

Les membres du groupe de travail se sont réunis pour examiner la méthode d'évaluation et formuler des commentaires à ce sujet avant la collecte de données. D'autres réunions et échanges ont eu lieu par la suite avec certains représentants selon les besoins.

Rapport détaillé sur la méthodologie

L'élaboration de la méthodologie employée pour l'évaluation s'appuie en grande partie sur la stratégie de mesure du rendement du programme NNC (datée de septembre 2010) qui décrit l'information et certains des indicateurs clés recueillis, ainsi que sur les consultations préliminaires tenues avec la direction du programme tout au long de l'élaboration du cadre de référence. Ont eu lieu dans le cadre du processus de planification : une première étude documentaire, une revue des médias et une participation de l'équipe d'évaluation à deux réunions des membres du conseil consultatif externe du programme NNC avec visite de la collectivité de Nain, au Labrador.

2.3.3 Phase de collecte et d'analyse des données

La phase de collecte et d'analyse des données s'est déroulée de janvier à août 2013 et comportait des visites dans quatre collectivités actuellement admissibles au programme NNC.

Diverses sources d'information ont servi à répondre aux questions et aux enjeux liés à l'évaluation. Une explication détaillée sur les méthodes employées figure ci-dessous.

Étude documentaire

Une étude de la documentation nationale et internationale a été réalisée dans le but d'examiner les questions liées à la pertinence, les leçons apprises et les pratiques exemplaires. La pertinence a été examinée dans le contexte des enjeux clés liés au programme. Plus particulièrement, l'évaluation a porté sur les facteurs ayant une incidence sur le programme (p. ex. la sécurité alimentaire, l'accès à des aliments nutritifs, les systèmes alimentaires et la récolte d'aliments traditionnels), la mesure dans laquelle le programme correspond aux priorités et aux politiques gouvernementales, les programmes de rechange qui appuient ou favorisent l'atteinte de résultats

semblables et les pratiques exemplaires visant à fournir des aliments nutritifs aux collectivités isolées.

L'étude documentaire a commencé par un examen systématique des rapports, des documents et des articles au moyen de mots clés se rapportant au programme NNC. Les documents clés ont été répertoriés aux fins d'un examen et un index de ceux-ci a été créé. La liste des documents a fait l'objet d'un examen visant à vérifier que l'analyse ne comportait pas de lacune, et pour garantir que la documentation répertoriée ne recouvrait pas les études antérieures. Les responsables se sont efforcés d'intégrer les études antérieures effectuées aux fins d'évaluations ou d'examens du Ministère.

Les documents ont été résumés, analysés et codés d'après les questions d'évaluation. Les principales conclusions ont été consignées dans un modèle résumant l'étude documentaire. Les points de vue et les thèmes communs découlant de l'attribution des codes ont fait l'objet d'une interprétation et ont été consignés par écrit dans un document résumant les constatations, qui a été validé plus tard à l'aide d'autres sources.

L'étude documentaire a permis de répertorier un grand nombre de documents traitant des besoins, notamment de la question de la sécurité alimentaire et de la nutrition en régions éloignées, ce qui a donné lieu à des preuves solides liées à la pertinence. Toutefois, l'étude documentaire a été moins concluante quant aux documents traitant du programme NNC et de son efficacité en tant que programme récemment mis en oeuvre.

Une liste des documents examinés et un modèle des constatations présentant une analyse des questions d'évaluation aux fins de l'étude documentaire ont été dressés.

Examen des documents

Au total, plus de 80 documents clés ont été examinés et comportaient, entre autres, les éléments suivants :

- Les documents liés aux programmes et aux politiques : les mémoires au Cabinet, les présentations au Conseil du Trésor, les plans stratégiques, les rapports sur le rendement annuel, les rapports d'évaluation et de vérification de programmes connexes, ainsi que d'autres documents faisant référence au programme NNC (p. ex. des documents liés à un examen ministériel, les discours du Trône, les budgets fédéraux, les lois et les énoncés de politique), la stratégie de mesure du rendement du programme NNC, les réponses et les plans d'action de la direction et les suivis, en plus des documents ayant trait à la composante du programme gérée par Santé Canada et au programme NNC (NNC – cadre de programme des initiatives d'éducation en matière de nutrition 2012-2013).

- Les documents propres au fonctionnement du programme NNC : les rapports sur les dépenses de programme réelles, les rapports trimestriels, les ententes de contribution, la liste des bénéficiaires inscrits, les plans liés aux médias sociaux et aux communications, les paiements versés aux bénéficiaires et la méthode de calcul des paiements utilisée, les examens de la conformité externes, les rapports de vérification, le niveau de contribution par produit, la liste et les critères de sélection des collectivités et des aliments admissibles, le coût du panier de provisions et la méthode de calcul s’y rattachant.

Une liste des documents examinés et un modèle des constatations présentant une analyse des questions d’évaluation aux fins de l’examen des documents ont été dressés.

Revue des médias

Une revue des médias visant les nouvelles et les articles traitant du programme NNC a été réalisée dans le cadre d’une analyse des coupures de presse par rapport au cadre de travail fondé sur la stratégie de mesure de rendement du programme. La revue des médias visait des articles publiés entre le 1^{er} janvier 2011 et le 28 septembre 2012. La revue des médias a permis de fournir un contexte et de peaufiner les enjeux et les questions d’évaluation, ainsi que les sources d’information dans l’ensemble de l’analyse.

Analyse des données

L’évaluation comprenait aussi une analyse des données quantitatives du programme, qui soutiennent d’autres données de l’analyse des enjeux de l’évaluation liés au rendement, à la collecte de données et à l’établissement des rapports.

L’analyse des données visait les transactions effectuées du 1^{er} avril 2011 au 31 mars 2013. L’information est extraite de la base de données du programme NNC et a été classée selon les catégories qui suivent :

- Collectivité
- Catégorie de rapports
- Kilogrammes correspondant au niveau de contribution 1, au niveau de contribution 2, aliments traditionnels et total
- Montants correspondant au niveau de contribution 1, au niveau de contribution 2, aliments traditionnels et total

Les populations des collectivités ont été incorporées dans les bases de données provenant du recensement du Canada de 2006. Les kilogrammes et les montants des contributions ont été calculés par personne⁵ aux fins de l’analyse. Les données ont ensuite été soumises à une analyse de variance à un critère de classification (ANOVA) dans le SPSS pour les années 2011-2012 et 2012-2013 comme variables dépendantes, et au moyen des données regroupées par collectivité ou catégorie d’aliments tenant lieu de variables indépendantes.

⁵ La valeur par personne est calculée d’après la valeur totale d’une collectivité divisée par la taille de la population composant cette collectivité

Cette méthode a permis d'analyser l'information d'après la moyenne de kilogrammes expédiés par personne et les contributions versées par catégorie d'aliments en 2011-2012 et 2012-2013, ainsi que d'après la moyenne de kilogrammes expédiés par personne et les contributions versées par collectivité en 2011-2012 et 2012-2013.

La stratégie de compression des coûts du programme a également été retenue aux fins d'examen. Ont été examinés les documents, comme les présentations au Conseil du Trésor et les documents du comité de surveillance, faisant état de diverses méthodes de réduction des coûts dans le cadre du programme. Par ailleurs, les données publiées par le programme NNC, comme la quantité en kilogramme et les montants versés en subvention pour divers articles subventionnés, ont été évaluées dans le but de déterminer l'utilité de la stratégie de compression des coûts. D'autres renseignements au sujet de cette analyse figurent à la section 6.3 de ce rapport.

Un rapport technique analysant les enjeux liés à l'évaluation cernés aux fins d'examen a été établi.

Entrevues avec les informateurs clés

Les entrevues avec les informateurs clés ont permis de mieux comprendre les perceptions et les opinions des personnes ayant joué un rôle important ou comptant de l'expérience dans la gestion et l'exécution du programme NNC, ainsi que celles des intervenants qui devaient bénéficier du programme.

Un total de 34 informateurs clés a été interviewé selon la répartition des groupes suivants :

- Partenaires du programme en matière de gestion/reddition de comptes (Administration du programme, Communication, responsables du traitement des demandes, Santé Canada et Transports Canada) [n=14]
- Gouvernance (Conseil consultatif du programme NNC et représentants du Comité de surveillance du programme NNC) [n=3]
- Intervenants externes (organisations autochtones représentatives et représentants des gouvernements provinciaux et territoriaux) [n=3]
- Experts externes [n=3]
- Bénéficiaires du programme (détaillants, grossistes, expéditeurs, transformateurs d'aliments traditionnels) [n=11]

Des guides d'entrevue pour les groupes visés ont été conçus pour aborder les enjeux et les questions d'évaluation et, le cas échéant, ont été adaptés aux divers répondants de chaque groupe d'entrevue. Cette façon de procéder a permis de formuler des questions ciblées permettant de tirer profit des connaissances et de l'expérience des informateurs clés. Dans la mesure du possible, des questions fréquentes ont été utilisées dans les guides d'entrevue pour assurer la rigueur de l'analyse et renforcer celle-ci.

Toutes les personnes interrogées ont reçu au préalable, par courriel, la version finale du guide pour se préparer à l'entrevue. Les informateurs clés de la région de la capitale nationale ont eu le choix de passer l'entrevue en personne, alors que la plupart des entrevues des autres régions se sont déroulées au téléphone. Certaines entrevues avec des intervenants de l'extérieur de la région de la capitale nationale ont été menées dans le cadre des visites de site, mais en marge de celles-ci, dans la mesure du possible.

Les réponses recueillies lors des entrevues avec les informateurs clés ont été organisées, analysées et codées en fonction des questions d'évaluation.

Un modèle des constatations analysant les questions d'évaluation cernées aux fins d'examen des documents a été préparé. En raison de la grande quantité de renseignements recueillie durant les entrevues avec les informateurs clés, les points de vue et les thèmes communs ont été compilés dans un document résumant les constatations, validé avec les éléments de preuve.

Études de cas

Quatre études de cas ont été réalisées dans le but d'obtenir diverses perspectives au sein des collectivités⁶. Des questions touchant la pertinence du programme NNC, la transition du programme Aliments-poste au programme NNC, l'efficacité du programme NNC à ce jour, la conception et l'exécution du programme y ont été abordées.

Iqaluit (Nunavut)	Février 2013
Aklavik (Territoires du Nord-Ouest)	Février 2013
Cape Dorset (Nunavut)	Février 2013
Poplar River (Manitoba)	Juillet 2013

Plusieurs critères ont servi à déterminer les collectivités retenues : la représentation géographique, le pourcentage des dépenses liées aux contributions par région, le poids des produits subventionnés par personne, les populations des collectivités et le nombre de magasins d'alimentation.

Les méthodes et sources d'information suivantes ont été utilisées dans le cadre des études de cas :

- *Examen des dossiers et des données.* L'examen a été réalisé à Ottawa, à partir d'information sur les collectivités que renferment les dossiers du programme NNC. Cette information a permis de renseigner les chercheurs sur les épiceries locales, les enjeux particuliers liés aux médias ou à des rapports, en plus d'obtenir un profil de la consommation de la collectivité, à l'aide de données sur le programme avant les visites des sites.

⁶ Une autre étude de cas était prévue à Quaqtaq, dans le Nord du Québec (Nunavik), en mars 2013, mais a dû être annulée en raison du mauvais temps.

- *Entrevues avec les informateurs clés.* Ces entrevues ont été réalisées avec les dirigeants des collectivités, dont les conseillers et les administrateurs responsables de la santé et de la sécurité alimentaire, les professionnels de la santé, les enseignants, les exploitants de garderies, les gestionnaires d'autres institutions locales, les détaillants et d'autres acheteurs participant au programme.
- *Groupes de discussion.* Les groupes de discussion ont été formés dans le but d'obtenir le point de vue des consommateurs locaux et des représentants du domaine de la santé concernant la transition vers le programme NNC, l'accessibilité à des aliments nutritifs, les prix des aliments d'aujourd'hui comparativement à ceux du programme Aliments-poste, les comparaisons quant aux choix qui leur sont offerts pour obtenir des biens, la disponibilité et le coût des aliments traditionnels, et d'autres questions qu'ils souhaitaient soulever. Les rencontres avec les groupes de discussion ont eu lieu à Cape Dorset, au Nunavut, et à Poplar River, au Manitoba. Les groupes comptaient de 3 à 23 participants.
- *Observation des magasins de détail.* Une visite de chaque magasin de détail recevant une contribution au titre du programme NNC dans les collectivités visées a été effectuée. Une analyse des magasins de détail a servi à établir la disponibilité de la nourriture et l'accessibilité à celle-ci. Cette analyse a été réalisée au moyen d'un questionnaire comportant divers indicateurs permettant d'évaluer les caractéristiques des magasins d'alimentation visités, dont le pourcentage réservé à des produits non alimentaires (p. ex. aux produits pharmaceutiques et aux vêtements) par rapport à ceux vendant des produits frais (produits laitiers, fruits et légumes, charcuteries et viande); les services liés à l'alimentation offerts (boulangerie, boucherie); l'information publicitaire sur le programme NNC et l'information disponible sur les aliments sains (dépliants, affiches), etc. Ce questionnaire a été révisé à l'aide d'un outil qu'utilisent les Américains pour évaluer la sécurité alimentaire dans les collectivités⁷. De plus, la disponibilité et la qualité/l'état de dix aliments ont été notés pour chaque collectivité. Ces dix aliments figurent sur la liste des aliments admissibles à une contribution dans le cadre du programme NNC, ainsi que dans le guide *Bien manger avec le Guide alimentaire canadien – Premières Nations, Inuit et Métis*⁸.

Un rapport technique sur les études de cas, comprenant un résumé présentant l'outil d'observation, a été rédigé et aborde chacune des questions clés de l'évaluation.

⁷ Département de l'Agriculture des États-Unis, 2002, *Community Food Security Assessment Toolkit*. Se trouve à l'adresse : <http://www.ers.usda.gov/publications/efan-electronic-publications-from-the-food-assistance-nutrition-research-program/efan02013.aspx>.

⁸ Site Web de Santé Canada : <http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/food-guide-aliment/fnim-pnim/index-fra.php>

2.4 Facteurs à considérer, points forts et limites

2.4.1 Points forts

Documents existants

L'un des points de l'évaluation tient au fait que les responsables du programme ont su bien documenter la transition du programme Aliments-poste au programme NNC et son fonctionnement actuel. Les évaluateurs ont pu tirer profit des documents à leur disposition et des données quantitatives recueillies par le programme à AADNC.

Sources d'information multiples

Les évaluateurs comptaient sur l'utilisation de multiples sources d'information pour traiter les questions et les enjeux cernés pour l'évaluation. Le recours à plusieurs éléments d'information a permis d'accroître la rigueur et la valeur probante des constatations ainsi qu'à compenser la faiblesse de certaines sources d'information, par exemple, lorsque les participants refusaient de prendre part à l'entrevue.

Personnes interrogées

Les entrevues des informateurs clés ainsi que les entrevues prévues dans les études de cas ont grandement contribué aux résultats de l'évaluation. L'étendue et la diversité des opinions et de l'expérience des répondants ont réaffirmé la force et la portée de l'évaluation. De plus, un bon nombre des personnes interrogées ont volontiers remis des documents additionnels à l'équipe de l'évaluation.

2.4.2 Limites

Sélection des participants aux groupes de discussion des études de cas

L'une des limites à s'être avérées dans la sélection des participants aux groupes de discussion a été que le recrutement des participants dépendait en grande partie de l'aide d'une personne-ressource dans la collectivité. Des mesures ont été prises pour atténuer toute partialité entourant cette pratique, notamment la sélection de personnes qui connaissaient le programme mais qui étaient représentatives des collectivités. Également, il était très important d'obtenir le point de vue des consommateurs de tous les jours et pas nécessairement celui des employés des principaux intervenants. Des groupes de discussion se sont formés dans toutes les collectivités, sauf à Iqaluit, et rassemblaient des dirigeants communautaires, des résidents locaux et des professionnels de la santé.

Entrevues avec les informateurs clés

Malgré le grand nombre de répondants désignés en tant qu'informateurs clés (n=62), il a été difficile de joindre les gens pour une entrevue. Plus du quart des informateurs clés se disaient mal à l'aise de participer à l'évaluation, soit parce qu'ils ne connaissaient pas assez bien le programme, soit parce qu'ils estimaient que le programme était controversé. Par conséquent, le nombre total d'entrevues réalisées (n=34) a été moins élevé que prévu. Certains groupes d'informateurs clés étaient mieux disposés à répondre aux questions que d'autres. À titre d'exemple, aucun membre du Comité de surveillance n'était disponible pour une entrevue. Il a été difficile aussi de joindre tous les membres du Conseil consultatif. Selon le protocole établi, il fallait tenter à maintes reprises de joindre les informateurs clés au téléphone et par courriel.

AADNC – Élément central de l'évaluation

Pour les besoins de l'évaluation, de l'information limitée a été demandée à Santé Canada concernant la prestation d'activités éducatives traitant de l'alimentation adaptées à la culture, et ce, sur recommandation du groupe de travail. Comme il s'agit d'une évaluation de la mise en œuvre, l'évaluation porte principalement sur les résultats immédiats d'AADNC, étant donné qu'une évaluation des incidences menée conjointement par AADNC et Santé Canada est prévue pour l'exercice financier 2014-2015.

Toutefois, l'un des résultats à moyen terme du programme NNC étant la consommation d'aliments sains, l'évaluation devait aborder toutes les questions susceptibles de contribuer à l'atteinte de ce résultat. Par conséquent, alors que les enjeux et les questions de l'évaluation concernant les initiatives d'éducation de Santé Canada ne faisaient pas l'objet de questions explicites, l'évaluation a traité *du niveau de connaissance des résidents des collectivités admissibles quant aux saines habitudes alimentaires et de leur capacité à choisir et à préparer des aliments nutritifs* dans la mesure où ce facteur contribue à l'atteinte des résultats à moyen terme d'AADNC, à savoir la consommation d'aliments sains.

2.5 Rôles, responsabilités et assurance de la qualité

La Direction générale de l'évaluation, de la mesure du rendement et de l'examen (DGEMRE) était chargée du projet de l'évaluation et a géré l'évaluation conformément à sa politique sur la participation et le processus de contrôle de qualité. Le gros du travail d'évaluation a été effectué à l'interne, avec l'aide de Rick Gill de Alderson-Gill & Associates pour une partie des études de cas. L'équipe d'évaluation de la DGEMRE a déterminé les documents clés, fourni une liste des collectivités sélectionnées pour les études de cas, ainsi que les noms et les coordonnées des représentants inuits et des Premières Nations, comme il était exigé. Les membres de l'équipe ont ensuite rapidement examiné, commenté et approuvé les produits remis par l'entrepreneur.

Un groupe de travail chargé de l'évaluation a été formé pour prodiguer des conseils à l'équipe d'évaluation, au besoin.

Les évaluateurs de la DGEMRE qui ne prenaient pas part directement au projet d'évaluation ont mené des examens par les pairs à l'interne en vue de l'établissement d'un rapport sur la méthodologie et la version provisoire du rapport final. Le travail des examinateurs a été orienté par le Guide d'examen par les pairs de la DGEMRE, qui comprend des questions tenant compte des normes d'évaluation de la qualité et des lignes directrices du Conseil du Trésor aux fins du rapport final.

3. Constatations de l'évaluation – Pertinence

Les sections qui suivent portent sur les questions liées à la pertinence, y compris :

- le besoin continu de l'existence du programme;
- la mesure dans laquelle les objectifs du programme s'harmonisent avec les priorités de l'ensemble du gouvernement et sont liés aux résultats stratégiques d'AADNC;
- la mesure dans laquelle les objectifs du programme correspondent au rôle et aux responsabilités du gouvernement fédéral; et
- le double emploi ou le chevauchement avec d'autres programmes, politiques ou initiatives.

La preuve est fondée sur le rapprochement d'une étude documentaire, des entrevues avec les informateurs clés, d'un examen des documents et d'études de cas.

3.1 Besoin continu

Le programme NNC continue de répondre au besoin d'accroître l'accès aux aliments sains, y compris les aliments traditionnels, pour les résidents des collectivités isolées du Nord.

Toutes les sources de données probantes indiquent que le programme répond à un besoin manifeste et certain. Des niveaux élevés d'insécurité alimentaire ont été constatés dans le Nord comparativement à d'autres régions, révélant un besoin de soutien à l'approvisionnement alimentaire.

Selon les entrevues avec les informateurs clés, les études de cas et l'étude documentaire, les Autochtones vivent les niveaux d'insécurité alimentaire les plus élevés au Canada comparativement aux ménages non autochtones⁹. L'Enquête sur la santé des Inuits (2007-2008) a mis en évidence des niveaux très élevés d'insécurité alimentaire au Nunavut (68,8 %), et des niveaux élevés d'insécurité alimentaire dans la Région désignée des Inuvialuit (43,4 %) et la région du Nunatsiavut (45,7 %). L'étude documentaire et les études de cas ont révélé que les enfants vivant dans le Nord du Canada vivent des niveaux particulièrement élevés d'insécurité

⁹ Santé Canada. *Insécurité alimentaire des ménages au Canada en 2007-2008 : statistiques et graphiques clés*, 2011, consulté le 14 mai 2013. Source : <http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/surveill/nutrition/commun/insecurit/key-stats-cles-2007-2008-fra.php>. Consulter également les articles suivants sur l'insécurité alimentaire dans le Nord : Judith Lawn et Dan Harvey. (2003). *La nutrition et la sécurité alimentaire à Kugaaruk, au Nunavut - Enquête de référence pour le projet-pilote lié au programme Aliments-poste*. Ottawa : Ministère des affaires indiennes et du Nord canadien; Judith Lawn et Dan Harvey. (2004). *La nutrition et la sécurité alimentaire à Kangiqsujuaq, au Nunavut - Enquête de référence pour le projet-pilote lié au Programme Aliments-poste*. Ottawa : Ministère des affaires indiennes et du Nord canadien; Renata Rosol, Catherine Huet, Michele Wood, Crystal Lennie, Geraldine Osborne, et Grace M. Egeland. (2011). Prevalence of affirmative responses to questions of food insecurity: International Polar Year Inuit Health Survey, 2007-2008, *International Journal of Circumpolar Health*, 70(5):488-497.

alimentaire¹⁰, ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur la santé¹¹. De l'avis de l'Organisation mondiale de la Santé, « la nutrition est l'un des éléments et la base de la santé et du développement. [...] Une meilleure nutrition signifie des systèmes immunitaires plus forts, un moins grand nombre de maladies et un meilleur état de santé. Les enfants en santé apprennent mieux¹² ».

Selon les études de cas et l'étude documentaire, l'insécurité alimentaire est associée au coût élevé des aliments et au coût élevé de la vie dans le Nord. Le revenu a été déterminé comme étant l'indicateur le plus élevé de l'accès aux aliments sains, particulièrement chez les Autochtones¹³. Les études de cas et l'étude documentaire ont révélé que le coût élevé de la vie et les revenus plus faibles des résidents du Nord contribuent aux difficultés d'accès aux aliments sains¹⁴. Bien que le revenu médian soit notablement plus faible chez les Inuits¹⁵, le coût d'un panier d'aliments sains y est au moins le double de celui d'un panier comparable dans le sud du Canada¹⁶. Les études de cas et l'étude documentaire ont révélé qu'il est rendu encore plus difficile d'avoir les moyens en moyen de se procurer des aliments dans le Nord en raison du chômage, des revenus faibles et de la dépendance à l'aide sociale¹⁷.

La perception des informateurs clés interviewés a confirmé cette constatation. La majorité des répondants ont souligné le besoin pour un tel programme en raison du coût élevé des aliments et du coût élevé de la vie dans le Nord du Canada. Certains répondants ont mentionné un besoin pour le programme en raison des coûts élevés par rapport aux revenus faibles et à la pauvreté

¹⁰ *Enquête auprès des peuples autochtones, 2006 : Santé et situation sociale des Inuits*. Ottawa : Statistiques Canada, Division de la statistique sociale et autochtone. Tiré le 14 mai 2013 du site <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-637-x/89-637-x2008001-fra.htm>.

¹¹ Noreen Willows, Paul Veugelers, Kim Raine, et Stephan Kuhle. (2011). « Liens entre l'insécurité alimentaire du ménage et les résultats pour la santé chez les Autochtones (excluant les réserves) », *Rapports sur la santé*, 2(2). Tiré le 16 août 2013 du site <http://www.statcan.gc.ca/pub/82-003-x/2011002/article/11435-fra.htm>.

¹² Organisation mondiale de la Santé. (2007). *Nutrition for Health and Development*. <http://www.who.int/nutrition/nhd/en/> (en anglais seulement).

¹³ Noreen D. Willows. (2005). Determinants of Healthy Eating in Aboriginal Peoples in Canada : The Current State of Knowledge and Research Gaps, *Revue canadienne de santé publique = Canadian Journal of Public Health*, 96(Suppl. 3):S32-S36; Ellen Messer (1989). Methods for studying determinants of food intake. *Food and Nutrition Bulletin*, 11(suppl):1-33; Valerie Tarasuk. (2001). *Document de travail sur l'insécurité alimentaire individuelle et des ménages*, Santé Canada.

¹⁴ Heather Tait. (2008). *Enquête auprès des peuples autochtones, 2006 : Santé et situation sociale des Inuits*. Ottawa : Statistiques Canada, Division de la statistique sociale et autochtone. Tiré le 14 mai 2013 du site <http://www.statcan.gc.ca/pub/89-637-x/89-637-x2008001-fra.htm>; *Inuit and the Right to Food : Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food for the Official Country Mission to Canada*, Prepared by Inuit Tapiriit Kanatami et l'Inuit Circumpolar Council, Canada (en anglais seulement); *NiKigijavut: Community Food Planning in Nunatsiavut* (présentation en anglais seulement)

¹⁵ Linda Gionet. (2008). « Les Inuits au Canada : divers résultats du Recensement de 2006 » *Tendances sociales canadiennes*, Statistique Canada. Tiré le 14 mai 2013 du site <http://www.statcan.gc.ca/pub/11-008-x/11-008-x2008002-fra.htm>.

¹⁶ Affaires indiennes et du Nord Canada (2010). *Coût hebdomadaire du panier de provisions nordique révisé pour une famille de quatre en 2009*. Tiré le 4 mai 2013 du site <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100035951/1100100035953>.

¹⁷ Santé Canada. (2011). *Insécurité alimentaire des ménages au Canada en 2007-2008 : statistiques et graphiques clés* [mentionné le 26 avril 2011]. Source : <http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/surveill/nutrition/commun/insecurit/key-stats-cles-2007-2008-fra.php>

dans le Nord. D'autres considèrent un programme d'aliments subventionnés comme étant un programme essentiel à la vie dans le Nord, programme sans lequel les collectivités nordiques ne seraient pas viables.

Dans certains articles, les auteurs ont mentionné l'accès limité aux aliments sains¹⁸. Les études de cas et l'étude documentaire ont révélé que les produits d'épicerie sont généralement plus coûteux et moins nourrissants comparativement aux options alimentaires traditionnelles¹⁹. Ces études révèlent également que les aliments sains sont plus difficiles à obtenir dans le Nord en raison de l'éloignement, entraînant des résultats alimentaires et nutritionnels inférieurs pour ces régions. Certains informateurs clés ont indiqué que le besoin pour le programme découle des difficultés logistiques d'approvisionnement, des coûts élevés de transport et des infrastructures insuffisantes. Certains articles et études de cas rappellent que les aliments nutritifs périssables sont plus susceptibles de se gaspiller et d'être endommagés lors du transport sur de longues distances, tandis que les aliments très transformés et emballés sont facilement transportés et se trouvent plus facilement dans les épiceries²⁰.

Les études de cas et l'étude documentaire ont également révélé que les mauvais résultats en matière de santé liés à l'alimentation chez les Autochtones résidants du Nord démontrent la pertinence du programme. Les Autochtones, en particulier les Inuits, ont des résultats généralement inférieurs à ceux des autres Canadiens pour toutes les mesures de la santé²¹. Les problèmes de santé observés chez les Autochtones en rapport à l'alimentation comprennent l'anémie, la carie dentaire, l'obésité, les maladies du cœur et le diabète²². Dans le Nord, les mauvais résultats en matière de santé sont généralement liés aux carences alimentaires généralisées²³.

¹⁸ NiKigijavut: *Community Food Planning in Nunatsiavut* (Presentation Deck); Jody B. Glacken. (2008). *Promising Practices for Food Security- Draft Summary Report*, Ottawa : First Nations and Inuit Health Branch, Health Canada; *Inuit and the Right to Food : Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Right to Food for the Official Country Mission to Canada*, préparé par l'Inuit Tapiriit Kanatami et l'Inuit Circumpolar Council, Canada.

¹⁹ Siri Damman, Wenche B. Eide, et Harriet V. Kuhnlein. (2008). Indigenous Peoples' Nutrition Transition in a Right to Food Perspective. *Food Policy*, 33(2):135-155; Kelly Skinner, Rhona M. Hanning, et Leonard J.S. Tsuji. (2006). Barriers and supports for healthy eating and physical activity for First nation youths in northern Canada. *International Journal of Circumpolar Health*. 65(2):148-161; Nathalie Simoneau et Olivier Receveur. (2000). Attributes of Vitamin A- and Calcium-Rich Food Items Consumed in K'asho Got'ine, Northwest Territories, Canada. *Journal of Nutrition Education*, 32(2):84-93.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Noreen D. Willows. (2005). Determinants of Healthy Eating in Aboriginal Peoples in Canada : The Current State of Knowledge and Research Gaps. *Revue canadienne de santé publique = Canadian Journal of Public Health*, 96(Suppl. 3):S32-S36.

²² Harriet V. Kuhnlein, Olivier Receveur, et H.M. Chan. (2001). Traditional food systems research with Canadian indigenous peoples. *International Journal of Circumpolar Health*, 60(2):112-22.

²³ E. Erber, B.N. Hopping, L. Beck, T. Sheehy, E. De Roose, et S. Sharma. (2010). Assessment of dietary adequacy in a remote Inuvialuit population. *Journal of Human Nutrition Dietetics*, 23(Suppl. 1):35-42 (en anglais seulement); B.N. Hopping, E. Erber, E. Mead, T. Sheehy, C. Roache, et S. Sharma. (2010). Socioeconomic indicators and frequency of traditional food, junk food and fruit and vegetable consumption amongst Inuit adults in the Canadian Arctic. *Journal of Human Nutrition Dietetics*, 23(Suppl. 1):51-58 (en anglais seulement).

Les études de cas et l'étude documentaire ont permis de constater que les mauvais résultats en matière de santé peuvent généralement être associés au fait que les résidants dépendent généralement des aliments faciles à préparer comme solution de remplacement aux aliments traditionnels sains²⁴. Les aliments en question sont souvent surgelés ou partiellement préparés et contiennent une forte proportion de gras et de sucre et sont peu nutritifs. L'étude documentaire confirme cette constatation²⁵. Les études de cas et l'étude documentaire ont révélé que le manque de savoir de base sur l'alimentation et la santé ainsi que les préférences alimentaires contribuent aux mauvais résultats en matière de santé²⁶.

Les études de cas et l'étude documentaire soulignent l'importance des aliments traditionnels chez les résidants du Nord et un déclin de la consommation des aliments traditionnels dans le Nord.

3.2 Harmonisation avec les rôles et les responsabilités fédérales

Le programme NNC s'harmonise clairement avec la priorité du gouvernement du Canada de faciliter l'atteinte de bons résultats en matière de santé chez les Canadiens.

Dans l'Architecture d'alignement des programmes 2012-2013 d'AADNC, le programme Nutrition Nord est défini comme étant une sous-activité du domaine d'activités de programme *Gouvernance et gens du Nord*. Ce domaine d'activités de programme contribue au domaine de résultats stratégiques *Le Nord* par ses résultats attendus *d'autonomie, de prospérité et de bien-être pour les gens et les collectivités du Nord*.

Dans la Stratégie pour le Nord du Canada, le Nord a été défini comme étant la « pierre angulaire » du programme du gouvernement²⁷. Dans le cadre de la Stratégie pour le Nord du Canada, des engagements ont été pris dans nombre de domaines prioritaires, y compris l'exercice de la souveraineté dans l'Arctique, la protection du patrimoine environnemental, l'amélioration et l'évolution de la gouvernance nordique et la facilitation du développement social et économique. Le lancement du programme Nutrition Nord Canada s'inscrivait parmi les initiatives visant la facilitation du développement social et économique.

Le programme NNC contribue à ces engagements et à ces résultats stratégiques en améliorant l'accès aux aliments nourrissants périssables dans les collectivités nordiques éloignées.

²⁴ Hopping, B.N., Erber, E., Mead, E., Sheehy, T., Roache, C. & Sharma, S. (2010); Kelly Skinner, Rhona M. Hanning, et Leonard J.S. Tsuji. (2006). Barriers and supports for healthy eating and physical activity for First nation youths in northern Canada. *International Journal of Circumpolar Health*. 65(2):148-161 (en anglais seulement).

²⁵ Jill Lambden, Olivier Receveur, Joan Marshall, et Harrier V. Kuhnlein. (2006). Traditional and Market Food Access in Arctic Canada is Affected by Economic Factors. *International Journal of Circumpolar Health*. 65(4):331-340 (en anglais seulement).

²⁶ Noreen D. Willows. (2005). Determinants of Healthy Eating in Aboriginal Peoples in Canada : The Current State of Knowledge and Research Gaps. *Revue canadienne de santé publique = Canadian Journal of Public Health*, 96(Suppl. 3):S32-S36.

²⁷ Discours du Trône, 2011

Selon le Rapport sur les plans et les priorités 2012-2013 d'AADNC, le programme NNC a contribué aux résultats attendus :

- en aidant les collectivités et les détaillants du Nord à effectuer la transition vers Nutrition Nord Canada; et
- en collaborant étroitement avec le conseil directeur du programme, qui représente le point de vue et les intérêts des résidants et des collectivités du Nord et qui guide le ministre quant à la gestion du programme²⁸.

3.3 Correspondance avec les rôles et les priorités du gouvernement

Le programme NNC s'harmonise clairement avec les rôles et les responsabilités du gouvernement du Canada, qui vise à favoriser les résultats positifs en matière de santé dans le Nord. Même si des programmes d'aliments subventionnés et d'alimentation saine existent à d'autres niveaux du gouvernement, ces programmes se sont généralement révélés comme étant complémentaires au programme NNC, plutôt qu'en être le double emploi. Il semble par contre exister un cadre stratégique alimentaire fragmenté entre les administrations fédérales, provinciales et locales.

Au cours des entrevues avec les informateurs clés, certains répondants étaient d'avis que le rôle du gouvernement fédéral de subventionner les aliments dans le Nord était essentiel du point de vue de la santé puisqu'il contribue à améliorer la qualité des aliments disponibles et à favoriser une bonne santé dans le Nord. D'autres répondants ont affirmé que les objectifs du programme relèvent des responsabilités intrinsèques du gouvernement fédéral, suggérant qu'il existerait des lacunes si le gouvernement fédéral n'assumait pas cette responsabilité.

L'étude documentaire et les entrevues avec les informateurs clés ont révélé que le Canada a signé plusieurs ententes internationales et nationales portant sur le droit à l'alimentation :

- La Déclaration universelle des droits de l'homme (1948) définit les droits de l'homme à protéger au pays, y compris le paragraphe 25(1), droit à un niveau de vie suffisant, y compris l'alimentation.
- En 1976, le Canada a signé et mis en vigueur le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966) qui avait force exécutoire sur le plan international. À l'article 11 sont précisés le droit à un niveau de vie suffisant, y compris de la nourriture, et le droit fondamental d'être à l'abri de la faim.
- En 1991, le Canada a signé la Convention relative aux droits de l'enfant, qui inclut les articles 24 et 27 précisant les obligations relatives aux droits des enfants à la santé et à un niveau de vie suffisant.

²⁸ *Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (AADNC) et la Commission canadienne des affaires polaires : Budget 2012-2013 - Rapport sur les plans et les priorités*, p. 51.

- Une série de déclarations non contraignantes ont été signées au cours des années 1990, y compris la Déclaration mondiale sur la nutrition (1992), qui reconnaît l'alimentation comme faisant partie d'un droit à un niveau de vie suffisant; la Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire et le Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation (1996) qui appellent à la définition du contenu du droit à l'alimentation; et le Code international de conduite sur le droit de l'homme à une nourriture adéquate (1997), qui donne des lignes directrices et des principes auxquels les pays doivent se conformer pour mettre en œuvre le droit à une alimentation suffisante, y compris les obligations de l'État sur le plan national et international.
- En 1998, le gouvernement a pris des mesures à la suite de ces ententes en élaborant le Plan d'action du Canada pour la sécurité alimentaire, qui a permis de mettre en place un cadre stratégique fédéral au Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation et mené à la mise sur pied du Bureau de la sécurité alimentaire au sein d'Agriculture et Agroalimentaire Canada.
- Le 12 novembre 2010, le gouvernement a officiellement appuyé la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones dans le respect intégral de la Constitution et des lois du Canada. Cette déclaration porte sur les droits individuels et collectifs des peuples autochtones et tient compte de leur culture et de leur situation socioéconomique particulières.

Cependant, malgré les ententes susmentionnées portant sur le droit à l'alimentation, l'étude documentaire a également révélé qu'outre la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁹, il n'existe aucune obligation imposée par la loi garantissant le droit à l'alimentation³⁰.

D'ailleurs, l'étude documentaire et les entrevues avec les informateurs clés indiquent que les responsabilités associées à diverses composantes du cadre stratégique alimentaire sont fragmentées entre de multiples compétences fédérales, provinciales et locales, signifiant qu'il n'existe aucune politique alimentaire générale au Canada³¹.

Le gouvernement du Canada investit dans des programmes communautaires comme le Programme canadien de nutrition prénatale, Grandir ensemble et Pour des communautés en bonne santé, le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones dans les réserves et l'Initiative sur le diabète chez les Autochtones qui font la promotion de la saine nutrition et de l'accès amélioré aux aliments sains. Les collectivités locales offrent également des programmes qui peuvent contribuer à l'atteinte de résultats semblables à long terme (p. ex., des congélateurs communautaires, des banques d'alimentation, des séances de formation).

²⁹ « La Cour suprême du Canada a affirmé que l'article 7 de la Charte pouvait être interprété de façon à inclure les droits reconnus dans le Pacte [...]. La Cour suprême a également affirmé que l'article 7 garantit que les besoins fondamentaux des gens doivent être satisfaits ». Comité des droits économiques, sociaux et culturels, 1998.

³⁰ Karen Rideout, Graham Riches, Aleck Ostry, Don Buckingham, et Rod MacRae. (2007). Bringing home the right to food in Canada: challenges and possibilities for achieving food security. *Public Health Nutrition*, 10(6);566-573 (en anglais seulement).

³¹ *Ibid.*

Même s'il existe dans certaines régions des programmes d'aliments subventionnés qui visent à réduire le coût de certains aliments sains et qui peuvent contribuer à l'atteinte de résultats semblables à ceux du programme NNC à long terme, leur portée n'est pas aussi large que celle du NNC, laissant croire qu'ils sont complémentaires plutôt que d'être un double emploi.

Parmi les programmes cernés dans l'étude documentaire et au cours des entrevues avec les informateurs clés, mentionnons les suivants :

- *Air Foodlift Subsidy Program* (programme de contribution au transport aérien de l'alimentation). Depuis 1997, le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador accorde aux détaillants des contributions au transport aérien de certains aliments dans le cadre d'un programme de contribution au transport aérien de l'alimentation. La contribution s'applique aux produits après la contribution du programme NNC. De nombreux répondants ont fait référence au programme de la Stratégie relative aux pêches autochtones comme d'un exemple de programme complémentaire à NNC. Aucun répondant n'avait l'impression que le programme était un double emploi. Des changements ont été apportés au programme en 2011 pour coïncider avec le lancement du programme NNC. Parmi ces changements, notons le fait de faire de la contribution un programme s'appliquant à longueur d'année, réviser la liste des aliments admissibles, accroître la contribution au transport aérien du lait frais à 100 % et obliger les détaillants et les grossistes à s'inscrire au programme NNC pour pouvoir participer au programme de la Stratégie relative aux pêches autochtones. Le montant total du rabais offert est passé de 80 000 \$ à 30 000 \$ en 2011, les changements ayant été apportés en raison du programme NNC.
- Depuis 2002, l'Administration régionale Kativik dans le Nord du Québec mène un programme alimentaire qui réduit de 20 % le coût d'articles courants dans les magasins admissibles. La poudre à pâte, la farine, les pâtes, le riz, les couches, le savon à lessive et le papier de toilette en sont des exemples. En 2009, environ 1,13 million de dollars ont été accordés sous forme de contribution.
- La *Northern Healthy Foods Initiative* est un programme de subventions du gouvernement du Manitoba favorisant les initiatives visant la sécurité alimentaire autonome dans les collectivités, comme les prêts renouvelables pour l'achat d'un congélateur, les jardins potagers et les serres, la planification alimentaire communautaire, etc.
- Les *programmes d'aide pour les activités de chasse, de pêche et de piégeage* sont soutenus par le gouvernement du Nunavut, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et l'Administration régionale Kativik. Ces programmes aident à l'achat de l'équipement nécessaire à la pêche et à la chasse tel que les embarcations, les motoneiges et l'équipement de camping. Dans le cadre de certains programmes, les bénéficiaires sont payés pour leur temps passé à la chasse. D'autres programmes soutiennent les jeunes chasseurs par l'aide des aînés. Les aliments sont souvent recueillis et offerts aux membres de la collectivité qui sont dans le besoin, particulièrement les aînés.

4. Constatations de l'évaluation – Conception et prestation

Les sections suivantes se penchent sur les questions de conception et de prestation, y compris :

- la mesure dans laquelle la conception du programme permet d'atteindre les résultats et la mesure dans laquelle NNC a été mis en œuvre tel que prévu;
- la précision des rôles et des responsabilités d'AADNC et de Santé Canada;
- les questions entourant les structures de gouvernance et la mesure dans laquelle les comités de surveillance et le conseil consultatif externe ont été efficaces; et
- le caractère adéquat de la collecte de données et des procédures de rapport pour la mesure du rendement.

Ces sections sont fondées sur l'analyse et la triangulation des éléments probants recueillis principalement lors de l'examen des documents, des entrevues avec les informateurs clés, des études de cas et de l'examen des données disponibles sur les programmes.

4.1 Conception du programme

4.1.1 Modèle de chaîne d'approvisionnement

Le modèle de chaîne d'approvisionnement de NNC est tout à fait indiqué pour atteindre les objectifs du programme, soit de rendre les aliments plus accessibles.

Les éléments probants donnent à penser que le modèle de chaîne d'approvisionnement de NNC est tout à fait indiqué pour atteindre les objectifs du programme, soit de rendre les aliments plus accessibles, en grande partie parce qu'il permet aux détaillants d'organiser leurs propres routes d'expédition et d'obtenir des tarifs compétitifs pour le transport. Les éléments de preuve tirés des entrevues et des documents examinés indiquent que la conception de la chaîne d'approvisionnement donne de la souplesse aux détaillants pour ce qui est de faire des choix plus économiques et que la structure de la chaîne d'approvisionnement pourrait mener à l'établissement de routes de livraison plus efficaces³².

En outre, les documents examinés ont suggéré que le transfert des responsabilités en matière de transport aux détaillants contribuerait tant aux économies de coûts qu'au renforcement des capacités³³. Les documents relatifs au programme font ressortir les avantages éventuels, tels que

³² Canada. Affaires autochtones et développement du Nord Canada. (2011). Nutrition North Canada Interdepartmental Oversight Committee: Summary of Meeting on 28 September 2011 [Minutes].

³³ Canada. Affaires autochtones et développement du Nord Canada. (2012). *Rapport d'examen de conformité pour Affaires autochtones et Développement du Nord Canada, Nutrition Nord Canada – Accord de contribution signé le 30 mars 2011 avec Arctic Ventures 2000 Ltd.* Tiré de <http://www.nutritionnordcanada.gc.ca/fra/1369316796285/1369316809442>

des systèmes de transporteurs dans le cadre de NNC qui seraient en mesure de réduire les frais de transport au kilo net³⁴. Par conséquent, les magasins locaux seraient mieux placés pour influencer sur les horaires des transporteurs aériens, ce qui leur permettrait de mieux harmoniser ceux-ci aux horaires des transporteurs routiers, lorsque disponibles. Quelques informateurs clés ont reconnu ce fait comme un facteur favorisant l'atteinte de résultats.

4.1.2. Critères d'admissibilité au programme

Les critères d'admissibilité au programme empêchent quelques collectivités accessibles par voie aérienne de participer au programme, ce qui entraîne une sous-estimation des besoins dans ces collectivités.

Les documents relatifs au programme indiquent qu'en 2011-2012, dans le cadre de NNC, 82 collectivités étaient admissibles à une subvention complète et 21 étaient admissibles à une subvention partielle³⁵, et en 2012-2013, 84 collectivités étaient admissibles à une subvention complète et 19 étaient admissibles à une subvention partielle.

Pour être d'abord admissible au programme Nutrition Nord Canada, une collectivité doit³⁶ :

- ne pas être reliée aux grands centres du Sud par des moyens de transport de surface (c'est-à-dire aucun accès permanent à une route ou à un chemin de fer) ou maritime pendant toute l'année; et
- avoir eu recours au programme Aliments-poste, l'ancien programme de subvention du transport dans le Nord du Ministère. Les collectivités qui n'ont pas eu recours à Aliments-poste sont considérées non admissibles à une subvention dans le cadre de NNC.

Les collectivités admissibles à une subvention complète ont beaucoup eu recours au programme Aliments-poste, ce qui a été défini comme les collectivités ayant reçu des expéditions d'aliments périssables de plus de 15 000 kg (annualisés) ou dont les subventions au transport par habitant dépassaient quatre dollars par mois entre le 1^{er} avril 2009 et le 31 mars 2010. Les collectivités jugées admissibles à une subvention partielle sont celles qui ont peu utilisé le programme Aliments-poste, soit entre 100 et 14 999 kg (annualisés) d'aliments périssables et dont les subventions au transport par habitant étaient inférieures à quatre dollars par mois durant la même période.

Environ la moitié des répondants interviewés ont affirmé que les critères d'admissibilité des collectivités posaient problème. Quelques informateurs clés se sont interrogés sur les conditions d'admissibilité, en expliquant que de nombreuses collectivités éloignées accessibles par voie aérienne bénéficieraient grandement d'un programme de subventions des aliments, mais qu'elles

³⁴ (2013). *Retailer Discussions (Notes on Discussions for NNC Ottawa Advisory Board Meeting)*.

³⁵ Nutrition Nord Canada. *Collectivités admissibles et taux de contribution*.

<http://www.nutritionnorthcanada.gc.ca/fra/1366896628975/1366896685293>. Dernière consultation : 30 juillet 2012.

³⁶ Nutrition Nord Canada. (2012). *Fiche d'information : Le programme Nutrition Nord Canada - Collectivités admissibles au programme*. <http://www.nutritionnorthcanada.gc.ca/fra/1367932314461/1367932387670>. Dernière consultation : 30 juillet 2012.

n'y sont pas admissibles parce qu'elles n'ont pas utilisé l'ancien programme Aliments-poste. De plus, quelques collectivités ont un accès limité à des aliments sains à coût abordable et bénéficieraient d'une telle subvention, mais elles ne satisfont pas au critère de collectivité accessible par voie aérienne même si elles sont difficiles à atteindre par voie terrestre. Bien que quelques informateurs clés ont reconnu que le fait d'inclure un plus grand nombre de collectivités limiterait les fonds disponibles accordés compte tenu du plafond de financement de 53,9 millions de dollars actuellement en place, ils ont précisé qu'il y avait une sous-estimation des besoins dans certaines collectivités.

Selon l'examen des documents, AADNC doit évaluer de nouveau l'admissibilité des collectivités en 2012-2013³⁷ pour déterminer si l'une ou l'autre des 19 collectivités admissibles à une subvention partielle devrait plutôt recevoir une subvention complète. AADNC doit également examiner si l'une ou l'autre des 30 collectivités accessibles par voie aérienne, actuellement non admissible au programme, devrait être admissible. Selon les entrevues menées, l'évaluation de l'admissibilité des collectivités n'a pas été réalisée à ce jour.

4.1.3 Liste des aliments admissibles

La transition d'Aliments-poste à Nutrition Nord Canada a été facilitée par la décision d'élargir la liste des aliments admissibles pour une période de 18 mois. Depuis que la période de transition est terminée, il n'est pas clair si les processus en place pour assurer les examens et discussions stratégiques sur les listes d'aliments admissibles ont été pleinement réalisés.

Du 3 octobre 2010 au 31 mars 2011, soit la date de fin du programme Aliments-poste, les denrées non alimentaires, la plupart des aliments non périssables et certains aliments périssables à faible valeur nutritive ont été jugés non admissibles aux envois par voie aérienne subventionnés dans les collectivités admissibles ayant accès au transport maritime saisonnier³⁸.

Ce changement a été annoncé le 21 mai 2010 parallèlement à l'annonce du plan du gouvernement de remplacer Aliments-poste par NNC. Toutefois, depuis le lancement de NNC, soit du 1^{er} avril 2011 au 30 septembre 2012, la liste d'articles admissibles³⁹ au titre de la subvention de Nutrition Nord Canada a été élargie de sorte à inclure tous les aliments ainsi que la majorité des articles non alimentaires qui étaient admissibles dans le cadre d'Aliments-poste.

La décision d'adopter une liste élargie de produits admissibles pour une période de 18 mois visait à assurer une transition harmonieuse vers Nutrition Nord Canada et à permettre deux autres cycles de réapprovisionnement par transport maritime et par les routes d'hiver.

³⁷ Collectivités admissibles et taux de contribution :

<http://www.nutritionnorthcanada.gc.ca/fra/1366896628975/1366896685293>

³⁸ Canada. Affaires autochtones et développement du Nord Canada. *Changements à la liste des articles admissibles pour expédition par le programme Aliments-poste en vigueur le 3 octobre 2010* <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1100100015868/1100100015870>. Dernière consultation : 8 août 2012.

³⁹ Nutrition Nord Canada. *Aliments et produits non alimentaires admissibles - Liste élargie - le 9 mars 2011*. Dernière consultation : 30 juillet 2012.

Le 1^{er} octobre 2012, le programme a établi une liste d'aliments axée sur des aliments périssables et nutritifs admissibles à une subvention. Il a été déterminé que la liste doit être examinée chaque année et que des changements peuvent y être apportés, au besoin. On prévoit recevoir les commentaires des résidents du Nord sur ces listes. Il est également prévu que la rétroaction soit fournie par l'intermédiaire du Conseil consultatif et d'une enquête que les responsables du programme doivent mener.

Certaines des personnes interrogées se sont dites insatisfaites du changement apporté aux aliments admissibles au titre de NNC, qui consiste à exclure les denrées non alimentaires et certains aliments secs non périssables. Il a été souligné que de nombreux membres de la collectivité dépendent de denrées non alimentaires telles que des pièces de motoneige et des couches, qui coûtent maintenant plus cher sans la subvention. On a également noté que les collectivités de l'Extrême-Arctique ne reçoivent pas fréquemment d'envois de produits de niveau 1, et qu'on leur laisse souvent des produits en conserve qui ne sont plus subventionnés depuis qu'ils sont principalement acheminés par voie maritime ou par les routes d'hiver.

4.1.4 Aliments traditionnels

Il faut mieux appuyer l'objectif du programme qui consiste à favoriser la consommation d'aliments traditionnels.

Les documents examinés montrent que la récolte d'aliments traditionnels peut occasionner des coûts considérables, et seules les personnes ayant un revenu suffisant ont les moyens de le faire⁴⁰. Les études de cas ont également indiqué que l'accès aux aliments traditionnels est limité non seulement en raison des coûts élevés, mais aussi par le manque de capacités relativement à la distribution et à la manipulation des aliments et par le déclin des sources alimentaires locales.

En plus des avantages sur le plan nutritionnel, les études de cas et l'analyse documentaire ont majoritairement fait ressortir les avantages des aliments traditionnels pour les Premières Nations, les Inuits et les résidents du Nord, notamment l'expression culturelle et la tradition, les avantages sociaux associés au partage, à la collaboration et à la générosité, le coût relativement peu élevé des aliments traditionnels comparativement aux aliments du commerce et l'activité physique⁴¹.

⁴⁰ Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2013). NNC Program Update (Presentation for NNC Ottawa Advisory Board Meeting). Ottawa.

⁴¹ Jill Lambden, Olivier Receveur et Harriet V. Kuhnlein. (2007). Traditional food attributes must be included in studies of food security in the Canadian Arctic. *International Journal of Circumpolar Health*, 66(4), In Hing Man Chan, et al. Food Security in Nunavut, Canada: Barriers and Recommendations. (2006). *International Journal of Circumpolar Health*, 65(5):424; Gérard Duhaime, et al. (2008). Sustainable Food Security in the Canadian Arctic. An Integrated Synthesis and Action Plan, In Gérard Duhaime et Nick Bernard (éds.), *Arctic Food Security*. Canadian Circumpolar Institute Press, University of Alberta and Centre inter-universitaire d'études et de recherches autochtones, Université Laval, p. 73-96; Hilary Ferguson. (2011). Inuit Food (In)Security in Canada: Assessing the Implications and Effectiveness of Policy. *Queen's Policy Review*, 2(2):54-79 Hing Man Chan, et al. (2006). Food Security in Nunavut, Canada: Barriers and Recommendations. *International Journal of Circumpolar Health*, 65(5):416-428.

Quelques informateurs clés ont confirmé les constatations dégagées de l'examen des documents, soit qu'une subvention telle que celle offerte par NNC pour des aliments traditionnels transformés faciliterait l'expédition d'aliments traditionnels locaux, mais les coûts d'expédition ainsi que la distance à parcourir par les aliments rendent l'existence d'un réseau d'échange d'aliments traditionnels moins réalisable⁴². Des préoccupations ont également été soulevées en ce qui concerne le manque d'installations commerciales dans les collectivités pour la transformation des aliments traditionnels dans le Nord.

4.2 Rôles d'AADNC et de Santé Canada

Les rôles et les responsabilités d'AADNC et de Santé Canada sont clairs, mais les efforts de communication entre les ministères pourraient être améliorés.

Selon les données probantes tirées de l'examen des documents et des entrevues avec les informateurs clés, les rôles et les responsabilités d'AADNC et de Santé Canada sont clairs pour ce qui est de la gestion et de l'exécution globales de NNC ainsi que du soutien d'une éducation en matière de nutrition appropriée sur le plan culturel⁴³.

Quelques informateurs clés ont indiqué qu'il était difficile de coordonner l'approbation du matériel du programme conjoint entre AADNC et Santé Canada, ce qui laisse entendre que les produits et les stratégies pourraient être mieux harmonisés. Les informateurs clés ont exprimé divers points de vue à savoir si les efforts de communication entre AADNC et Santé Canada étaient soutenus ou isolés.

Les renseignements tirés des entrevues avec les informateurs clés et des études de cas suggèrent que des collectivités ont une certaine difficulté à faire la distinction entre les programmes éducatifs sur la nutrition de NNC et les autres initiatives territoriales. Les études de cas indiquent que quelques programmes de gouvernements territoriaux et d'autres programmes offerts par l'intermédiaire d'organisations autochtones locales, tels que des programmes de cuisine, ont des objectifs de financement qui se chevauchent, complétant ainsi les efforts de Santé Canada dans le cadre de NNC. Quelques informateurs clés ont affirmé que certaines activités de Santé Canada non associées à NNC en raison d'une mauvaise association avec des activités locales semblables devraient l'être, et quelques-uns ont dit que certaines activités qui sont associées à NNC ne devraient pas l'être.

⁴² Bruce Stanton (Député et président du comité). (2011). *D'Aliments-poste à Nutrition Nord Canada : Rapport du Comité permanent des affaires autochtones et du développement du Grand Nord*. Ottawa : Chambre des communes.

⁴³ Canada. Affaires indiennes et du Nord Canada. (2010). *Mise à jour annuelle du plan quinquennal d'AINC concernant l'évaluation et les stratégies de mesure de rendement : de 2011-2012 à 2015-2016*. Ottawa : AINC.

4.3 Structure de gouvernance

Le rôle du Conseil consultatif et du Comité de surveillance devrait être défini plus clairement.

Les preuves tirées de l'examen des documents et des entrevues avec les informateurs clés laissent croire qu'un conseil consultatif externe a non seulement été mis sur pied, mais qu'il est assez actif avec la tenue d'environ trois réunions par année et de fréquentes conférences téléphoniques. Quelques répondants ont également souligné que les membres du Conseil consultatif prennent leur rôle à cœur et veulent avoir une influence positive. On a soulevé le fait qu'il y a davantage de partenariats avec les détaillants, et que la composition du Conseil changera constamment afin d'introduire de nouvelles idées et pensées et une nouvelle énergie. Le Conseil tient des activités continues qui entraînent des réunions et la participation du public et de la collectivité ainsi que des détaillants et des grossistes, et qui offrent une rétroaction sur les améliorations à apporter aux programmes.

Selon les documents relatifs au programme, le Conseil consultatif a fourni une rétroaction considérable au ministre sur la liste des aliments subventionnés et a guidé la décision de prolonger la liste d'aliments subventionnés de sorte à inclure une plus vaste gamme de produits laitiers périssables ainsi que le bacon dans la liste qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2012⁴⁴. De plus, avec la contribution du Conseil consultatif, on a créé des outils de communication pour mieux expliquer le programme NNC et sa portée, notamment :

- *Guide à l'intention des résidents du Nord* - Introduction à NNC et coordonnées des personnes-ressources
- *Aliments subventionnés* – liste détaillée des aliments admissibles à une subvention en date du 1^{er} octobre 2012
- Vidéos informatives sur le programme accessibles sur le site Web de NNC
- Utilisation du média social « Twitter » pour les nouvelles sur le programme

Le Conseil consultatif continue d'orienter les initiatives de communication d'AADNC et de surveiller ce qu'il considère être des problèmes de communication permanents, et il est lui-même un important moyen de communication entre les consommateurs et les responsables du programme⁴⁵.

Des préoccupations à l'égard du Conseil consultatif ont également été soulevées. Quelques répondants ont dit croire qu'il y avait un problème en ce qui a trait à la représentation du Conseil (AADNC, Santé Canada ou résidents du Nord) et au nombre de représentants, se disant préoccupé du fait que toutes les régions ne sont pas servies de façon équivalente par le Conseil consultatif. Ces constatations sont étayées par les études de cas, dans lesquelles les participants ont exprimé le besoin de se doter de mécanismes améliorés pour intégrer leurs suggestions et leurs points de vue dans la planification du programme NNC.

⁴⁴ Nutrition Nord Canada. (2013). *Premier rapport du Conseil consultatif – Période de février 2011 à mars 2012*. Tiré de <http://www.nutritionnorthcanada.gc.ca/fra/1369831376572/1369831396121>; Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2012). Programme Nutrition North Canada Interdepartmental Oversight Committee: Summary of May 30, 2012 Meeting [Minutes].

⁴⁵ *Ibid.*

Les préoccupations entourant le Conseil consultatif comprennent également les processus laborieux, les nominations politiques et les questions générales sur l'influence qu'elles peuvent vraiment avoir. Quelques-unes des personnes interviewées estimaient avoir besoin d'une plus grande capacité d'agir dans leur rôle de sorte à apporter des changements significatifs. L'un des répondants a affirmé que le Conseil devrait être un organisme indépendant, avec son propre secrétariat, au lieu de relever d'AADNC. De plus, on a proposé une occasion d'évaluer de nouveau le rôle du Conseil consultatif.

Le Comité de surveillance de NNC a été mis sur pied en vue d'assurer une surveillance permanente de l'orientation et de l'exploitation du programme. Il est également chargé d'approuver les modifications aux taux de subvention. Bien que les éléments de preuve démontrent que le Conseil consultatif a été établi, des écarts existent relativement à la mesure dans laquelle il est actif. En effet, même si quelques personnes interviewées ont indiqué que le Conseil était actif, seules quelques-unes connaissaient son niveau d'activité, ce qui laisse croire qu'il ne s'est pas réuni fréquemment. Des procès-verbaux ont été produits pour deux réunions, tenues en 2011⁴⁶ et 2012⁴⁷, ce qui fait croire, encore là, à un manque d'activités. Les évaluateurs ont recueilli les opinions des membres du Comité de surveillance à titre d'informateurs clés interrogés, mais n'ont pu fixer d'entrevue à titre d'informateur clé avec aucun d'entre eux.

4.4 Procédures de collecte de données et de production de rapports

Les évaluateurs ont procédé à l'examen des documents et des données afin d'évaluer la pertinence de la collecte des données et de la production de rapports dans la cadre de la mesure du rendement. Des entrevues avec les informateurs clés ont également été réalisées.

Un point fort de l'évaluation repose sur le fait que celle-ci a permis de tirer profit de la documentation disponible et des données qualitatives recueillies dans le cadre du programme à AADNC.

Des procédures de collecte de données et de production de rapports sont en place pour une mesure continue du rendement, mais des améliorations pourraient être apportées à la collecte des données pour assurer la mesure du rendement au niveau de résultat supérieur.

Conformément à la stratégie de mesure de rendement de NNC, le programme recueille des données des demandes des bénéficiaires et des modèles de rapports en ce qui a trait aux montants totaux en dollars dépensés et au nombre total de kilogrammes expédiés par bénéficiaire, par collectivité et par catégorie d'aliments. Les données sont consignées à l'aide de tableaux croisés Excel et les renseignements dans la base de données peuvent être classés selon les variables

⁴⁶ Procès-verbaux des réunions du Comité de surveillance du programme NNC : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (2011). *Comité de surveillance interministériel de Nutrition Nord Canada : Compte rendu de la réunion du 28 septembre 2011* [procès-verbal].

⁴⁷ Procès-verbaux des réunions du Comité de surveillance du programme NNC : Affaires autochtones et Développement du Nord Canada (2012). *Comité de surveillance interministériel de Nutrition Nord Canada: Compte rendu de la réunion du 30 mai 2012* [procès-verbal].

suivantes : province/territoire; nom de la collectivité; catégorie de déclaration d'aliments; description de l'aliment; type de client (type de détaillant); type de bénéficiaire (nom du bénéficiaire); période (mensuel); kilogrammes par niveau de subvention 1, 2, aliments traditionnels et total; montant des subventions en dollars par niveau de subvention 1, 2, aliments traditionnels et total.

Les entrevues avec les informateurs clés et l'examen des données ont permis d'indiquer des problèmes concernant ce qui peut être mesuré et ce qui est actuellement mesuré. D'autres preuves obtenues des entrevues avec les informateurs clés ainsi que de l'examen des données indiquent qu'il est trop tôt pour analyser les tendances des données et ainsi formuler des allégations ou des hypothèses, même si quelques informateurs clés croient qu'il pourrait y avoir suffisamment de données pour démontrer quelques exemples de réussite du programme.

Les constatations qui ressortent de l'examen des données indiquent qu'il y a suffisamment de données et de rapports pour mesurer les activités à l'aide d'indicateurs, tel qu'il est mentionné dans la stratégie de mesure du rendement, mais que les données et les rapports ne sont pas nécessairement valides pour mesurer le rendement quant aux résultats et sont limités pour ce qui est de l'appui des objectifs globaux du programme. En outre, le résultat immédiat « *accès à des aliments nutritifs subventionnés dans les collectivités admissibles* » et le résultat intermédiaire « *les collectivités admissibles consomment des aliments nutritifs* » ne peuvent être soutenus adéquatement que par des données qui mesurent des kilogrammes ou montants subventionnés par habitant. Cette affirmation a également été corroborée par quelques répondants ayant participé à l'entrevue avec les informateurs clés. Afin d'appuyer ces résultats, l'indicateur utilisé par le programme est le prix du panier de denrées alimentaires publié sur le site Web même s'il inclut des aliments qui ne sont pas subventionnés dans le cadre de NNC et qu'il dépend des renseignements sur les prix fournis par les détaillants.

Quelques répondants ont indiqué que les rapports de conformité étaient efficaces et pratiques pour mesurer la réussite du programme, et à la suite d'une mesure du rendement, la responsabilisation est davantage intégrée au programme grâce aux exigences de rapport plus rigoureuses. L'examen des documents met en évidence la valeur d'obtenir les prix, lesquels sont intégrés au Panier de provisions nordique révisé, auprès des détaillants associés au programme.

Quelques informateurs clés ont indiqué un certain nombre de problèmes en ce qui a trait à l'exactitude et à la légitimité des données, notamment la dépendance envers l'attestation du détaillant que la subvention est transférée aux consommateurs, les rapports sur les prix mensuels, les tendances observées dans le panier de provisions, la comparaison relative à l'indice des prix à la consommation et les examens de la conformité. Certains répondants ont dit qu'il est problématique qu'aucune surveillance des prix ne soit effectuée sur place pour s'assurer que la subvention a été entièrement transférée aux prix dans les points de vente. Les données n'incluent pas non plus le coût total déboursé par les détaillants pour obtenir les aliments sur leurs rayons, et elles ne permettent pas de déterminer la façon dont la subvention influe sur le coût final des aliments.

La stratégie de mesure du rendement de NNC comprend la tenue d'un sondage annuel pour mesurer le niveau de sensibilisation à l'égard de NNC et des niveaux de subvention. Les entrevues avec les informateurs clés ont permis de dégager que NNC n'a pas encore élaboré le sondage sur la sensibilisation pour obtenir la rétroaction des membres des collectivités du Nord, bien qu'une étude sur la vente au détail est en cours en vue de mieux comprendre les coûts des détaillants dans le Nord.

5. Constatations de l'évaluation – Rendement (Atteinte des résultats immédiats)

Les sections suivantes se penchent sur les questions liées au rendement et à l'atteinte des résultats immédiats – plus précisément : *l'accès à des aliments nutritifs subventionnés dans les collectivités admissibles et la diffusion du programme et des niveaux de subvention parmi les résidants des collectivités admissibles.*

Puisque la portée de l'évaluation de la mise en œuvre se limite aux activités entreprises par AADNC durant les 18 premiers mois du programme, le résultat intermédiaire du programme « *les collectivités admissibles consomment des aliments nutritifs* » (partagé avec Santé Canada) n'est examiné que dans la mesure du possible.

Cette section a utilisé les questions d'évaluation suivantes pour examiner le rendement :

- la mesure dans laquelle l'accès à des aliments subventionnés dans les collectivités admissibles a changé (y compris les aliments traditionnels produits localement);
- la mesure dans laquelle les résidants des collectivités admissibles consomment des aliments nutritifs;
- la mesure dans laquelle les résidants des collectivités admissibles connaissent le programme NNC et les niveaux de subvention;
- la mesure dans laquelle les résidants des collectivités admissibles connaissent l'alimentation saine et ont les compétences nécessaires pour choisir et préparer des aliments nutritifs;
- les facteurs qui facilitent l'atteinte des résultats ou la rendent difficile; et
- les répercussions imprévues.

5.1 Atteinte des résultats du programme – Accès à des aliments nutritifs subventionnés

Une augmentation de l'accès à des aliments nutritifs peut clairement être démontrée par les documents relatifs au programme et les données sur les expéditions d'aliments. On est encore préoccupé du fait que l'accessibilité et l'abordabilité des aliments, en général, demeurent problématiques.

5.1.1 Accès

Nutrition Nord Canada a versé des subventions de 54,1 millions de dollars durant sa première année d'activités. Plus de 26 millions de kilogrammes d'aliments périssables et non périssables ainsi que certains produits non alimentaires ont été subventionnés en 2011-2012. Selon les données examinées, « [d]ouze aliments nutritifs périssables ont compté pour plus de la moitié des contributions versées [y compris] : le pain, la viande congelée, le lait 2 % frais, la viande fraîche, les produits de pommes de terre congelés, les œufs, le yogourt, les pommes de terre

fraîches, les bananes, la volaille congelée, le jus non sucré (contenants de 250 ml et moins) et les oranges⁴⁸ ».

Quant à l'atteinte du résultat immédiat de l'accès à des aliments nutritifs périssables, l'indicateur le plus clair est la quantité (en kg) d'aliments subventionnés.

Même s'il est trop tôt pour déterminer des tendances en fonction des données des deux dernières années seulement, une analyse de la moyenne de kilogrammes par habitant et par collectivité pour 2011-2012 et 2012-2013 a indiqué que les expéditions de lait et d'aliments traditionnels ont connu une augmentation.

Entretemps, selon l'examen des données, la viande, la volaille et le poisson; le pain et ses dérivés, les céréales, les craquelins, la farine et les pâtes alimentaires nature fraîches et congelées; le fromage, le yogourt et les autres produits laitiers; les fruits et les légumes (frais et congelés); les œufs et les substituts d'œufs; les noix, les graines, le beurre d'arachide et autres beurres de noix, le tofu et autres substituts de viande; et les médicaments en vente libre ont tous connu peu ou aucun changement.

Une baisse a été observée pour les produits suivants : huiles de cuisson, margarine, saindoux, shortening, beurre, mayonnaise et sauce à salade; préparations pour nourrissons et aliments préparés pour les nourrissons; jus non sucré; aliments composés (frais ou congelés).

En ce qui a trait aux aliments traditionnels, une augmentation a été observée dans le total de kilogrammes d'aliments traditionnels expédiés dans le cadre de NNC, y compris le nombre de collectivités dont les transactions visant les aliments traditionnels sont passées de quatre en 2011-2012 à treize en 2012-2013. Cette augmentation pourrait être liée au fait que les fabricants d'aliments traditionnels n'étaient pas inscrits pendant une bonne partie de la première année. De plus, les données recueillies dans les études de cas suggèrent que malgré l'augmentation des expéditions d'aliments traditionnels par l'entremise de NNC, il n'y a eu jusqu'à présent aucune répercussion sur l'accessibilité des aliments traditionnels dans la plupart des collectivités.

Enfin, les données recueillies des entrevues d'études de cas menées dans quatre collectivités ont indiqué qu'à Iqaluit particulièrement, et dans une moindre mesure à Aklavik, Cape Dorset et Poplar River, les aliments sains importés du Sud sont désormais plus accessibles qu'ils l'étaient avant NNC. De plus, la qualité des aliments nutritifs a été jugée supérieure dans l'ensemble depuis NNC, quoique la variété des produits alimentaires tels que les fruits et légumes et la viande fraîche, était encore perçue comme limitée dans certaines collectivités.

⁴⁸ Nutrition Nord Canada. (2012). *2011–2012 : Année budgétaire complète*. Tiré de <http://www.nutritionnordcanada.gc.ca/fra/1369312933888/1369312973116>

5.1.2 Abordabilité

Quant à l'accès du point de vue du coût ou de l'abordabilité, les documents relatifs au programme et les rapports des médias sur les détaillants laissent croire que le prix de certains aliments subventionnés a diminué depuis la mise en œuvre de NNC.

La North West Company a publié un énoncé indiquant que NNC avait réduit le prix des articles sains du panier de provisions de 15 %, en moyenne⁴⁹, alléguant ainsi une hausse de 21,6 % en gains nets pour son second trimestre, et des ventes qui ont progressé de 1,7 % dans l'ensemble du Canada. Elle prétend également que NNC a permis un modèle d'expédition renouvelé menant à des économies qui seront transmises aux consommateurs par des réductions de 15 % du prix des produits clés⁵⁰. Entretemps, Stanton Group affirme avoir vu des économies de jusqu'à 35 % sur le prix de certains aliments périssables et possède des rapports démontrant que les consommateurs bénéficient des subventions⁵¹.

En outre, le rendement du programme est surveillé au moyen du *poids estimatif des aliments admissibles achetés par personne*. Chaque mois, AADNC recueille des renseignements précis sur les expéditions de produits admissibles ainsi que les rapports sur les prix mensuels auprès des détaillants du Nord inscrits afin de calculer le coût du *Panier de provisions nordique révisé* par collectivité sur une base trimestrielle.

La North West Company soutient que depuis la mise en œuvre de NNC, dans les 67 magasins appuyés par NNC, le prix d'un panier d'aliments sains avait diminué en moyenne de 22,3 %, et la consommation moyenne de produits laitiers, de viandes et de produits autres avait augmenté de 11 %, de 8,6 % et de 25 % respectivement⁵².

De plus, selon les documents relatifs au programme, l'analyse du prix des aliments fournis par les détaillants a permis d'indiquer que, dans les collectivités admissibles à une subvention complète, le coût pour nourrir sainement une famille de quatre personnes pendant une semaine avait diminué en moyenne de 34,16 \$ ou de huit pour cent en mars 2012, comparativement à mars 2011⁵³. La preuve de la diminution de certains prix est également étayée par les résultats préliminaires d'une enquête sur les prix à la consommation menée par l'Université Laval, laquelle indiquait que le coût des fruits et des légumes avait diminué de 36 %, que le coût des produits laitiers avait diminué de 30 %, mais que le coût des aliments congelés, des aliments non périssables et d'autres produits domestiques avait augmenté. Le rapport a également fait observer que ce qui coûtait 100 \$ dans la ville de Québec en coûtait 183 \$ à Nunavik⁵⁴.

⁴⁹ *ibid.*

⁵⁰ Murray McNeill. (2012). Healthy profit increase for North West Company, *Winnipeg Free Press*, 7 septembre.

⁵¹ Rino Driscoll. (2012). Inuit-owned retailer says Nutrition North works well, *Nunatsiaq News*, 21 juin.

⁵² Nutrition Nord Canada. (2013). *Premier rapport du Conseil consultatif – Période de février 2011 à mars 2012*. Tiré de <http://www.nutritionnorthcanada.gc.ca/fra/1369831376572/1369831396121>.

⁵³ *ibid.*

⁵⁴ Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2013). *NNC Program Update (Presentation for NNC Ottawa Advisory Board Meeting)*. Ottawa.

Dans l'ensemble, la majorité des informateurs clés ont convenu que les aliments dans les magasins étaient plus abordables et accessibles, malgré les préoccupations relatives à la transparence des détaillants, mais que ces gains ne sont qu'en des termes relatifs. À cet égard, quelques informateurs clés ont précisément mentionné que les prix avaient diminué et qu'il y avait également une plus grande disponibilité d'aliments nutritifs.

Néanmoins, les éléments de preuve présentés relativement à cette question sont quelque peu contradictoires. Les documents relatifs au programme indiquaient que même si les membres du Conseil consultatif se sont fait dire que les économies réalisées dans les chaînes d'approvisionnement permettront de réduire davantage les prix dans certaines collectivités, ils ont également entendu dire que les prix n'avaient pas changé au Labrador et que la qualité des aliments était inégale. Les membres de la collectivité ont questionné le Conseil consultatif au sujet de la responsabilité des fournisseurs de refiler les économies (sur les commandes directes). Des plaintes selon lesquelles certaines factures ne montrent pas clairement où et comment la subvention a été appliquée ont été présentées.⁵⁵ Les rapports des médias indiquent aussi que certaines personnes croient que le prix des aliments a en fait augmenté. Il a eu de nombreux éditoriaux et de nombreuses protestations concernant le coût, dans l'ensemble, des aliments dans le Nord. Cette position est appuyée par quelques informateurs clés qui ont l'impression que les prix n'ont pas diminué depuis la mise en œuvre du programme. Ces informateurs clés ont également mentionné que les résidants des collectivités étaient d'avis que le prix des aliments dans l'ensemble avait diminué dans une proportion minimale.

Pour ce qui est de la façon dont la conception contribue à l'atteinte des objectifs, environ la moitié des informateurs clés ont indiqué que la conception du programme se traduisait par des aliments nutritifs plus abordables et accessibles, mais que l'accessibilité et l'abordabilité accrues n'étaient que des concepts relatifs et que le prix des aliments demeurerait élevé. Environ la moitié des répondants ont discuté du fait que le prix des aliments demeurerait élevé dans le Nord principalement en raison des problèmes de capacités et d'infrastructures et que le programme de subvention NNC n'est pas et ne devrait pas être considéré comme la seule solution pour diminuer l'insécurité alimentaire qui touche les familles à faible revenu.

5.1.3 Les collectivités admissibles consomment des aliments nutritifs

Quant à l'atteinte du résultat intermédiaire « *les collectivités admissibles consomment des aliments nutritifs* », bien que les données du programme aient permis de fournir des renseignements sur l'accès dans les collectivités en fonction des kilogrammes expédiés, elles n'ont pas pu approfondir ou appuyer directement les conclusions sur la consommation d'aliments.

Toutefois, l'indicateur *poids/aliments subventionnés* pour les aliments expédiés à une collectivité peut servir d'indicateur de la consommation, en supposant que la majorité des aliments expédiés sont consommés et que seules des quantités minimales de nourriture sont perdues.

⁵⁵ Nutrition Nord Canada. (2013). *Premier rapport du Conseil consultatif – Période de février 2011 à mars 2012*.

Dans les médias, la North West Company soutient que la consommation de produits laitiers, de viande et des produits autres au Nunavut a augmenté de 14 à 19 % depuis le début du programme NNC⁵⁶. Elle a également indiqué que la consommation de produits laitiers, de viande et de produits autres a connu une hausse de 14 %, de 18 % et de 19 % respectivement, dans 67 magasins⁵⁷.

L'analyse des études de cas permet de constater qu'en général, l'augmentation de la consommation qui a été signalée est plus variée. Selon les personnes interviewées dans les études de cas, la consommation de fruits et de légumes semble faible, mais elle commence à augmenter grâce aux programmes éducatifs de nutrition pratique et de cuisine. Les options alimentaires faciles à préparer et facilement accessibles, mais qui sont moins nutritives, semblent être privilégiées par les familles habituées aux repas traditionnels à base de viande. Les plus jeunes enfants, qui ont été sensibilisés aux saines habitudes alimentaires à l'école, avaient plus tendance à essayer de nouveaux fruits et légumes, même s'il est difficile de savoir dans quelle mesure cela fait partie de leurs habitudes alimentaires.

Les études de cas et les entrevues auprès d'informateurs clés ont révélé que la consommation d'aliments traditionnels varie grandement d'une collectivité à l'autre, allant de collectivités qui consomment des aliments traditionnels quelques jours par semaine à d'autres qui n'en mangent pratiquement pas. Par exemple, à Iqaluit, les aliments traditionnels sont difficiles à obtenir et sont donc consommés moins souvent, alors qu'à Cape Dorset il a été établi que les aliments traditionnels constituaient au moins 50 % du régime alimentaire local. Toutefois, dans la plupart des cas, la consommation d'aliments traditionnels par les résidants se limite à ce que les amis ou les membres de la famille ramènent à la maison et partagent, ou à ce qui est offert par diverses initiatives régionales de distribution alimentaire plutôt que ce qui est offert par NNC et à l'épicerie locale.

5.2 Sensibilisation des résidants des collectivités admissibles à l'égard de NNC

Les activités de communication liées au programme ont facilité les discussions et l'engagement entourant les questions alimentaires, mais ont favorisé dans une moindre mesure la compréhension du fonctionnement du programme. En outre, la mesure dans laquelle la subvention est transférée aux consommateurs a été considérée comme pas toujours claire pour les consommateurs, ce qui laisse croire à un plus grand besoin de transparence sur les prix du détaillant avant et après l'application de la subvention.

⁵⁶ [traduction] « Nous aimons la coalition alimentaire du Nunavut, affirme la NWC. Nous avons hâte de participer avec le premier ministre à la table », *Nunatsiaq News*, 18 juin 2012.

⁵⁷ [traduction] « Nutrition Nord a fait baisser le prix des aliments sains au Nunavut, affirme NWC. On consomme davantage d'aliments nutritifs », *Nunatsiaq News*, 11 juin 2012

5.2.1 Activités de communication

L'examen des documents indique l'élaboration d'outils, de protocoles et de produits de communication conçus pour accroître la sensibilisation à l'égard du programme, pour rendre les objectifs plus clairs et pour offrir au public les moyens de communiquer avec des responsables du programme. Parmi les produits, mentionnons notamment le guide du modérateur Facebook pour NNC⁵⁸, l'approche de mobilisation par les médias sociaux⁵⁹, le plan de travail et la stratégie de communication pour la transition d'Aliments-poste à NNC⁶⁰, des stratégies de communication^{61 62} et un plan de publicité⁶³.

De nombreux répondants parmi les informateurs clés interviewés ont indiqué l'existence de divers produits de communication pour le programme, y compris ce qui suit : publicités radio, entrevues radiophoniques, affiches, lettres à la rédaction, pages dans les médias sociaux, site Web de NNC et page Facebook sur le programme (laquelle était soulevée le plus fréquemment et par la majorité des répondants).

Les répondants ont soulevé plusieurs préoccupations concernant les communications relatives au programme, notamment que les messages de communication étaient génériques et ne répondaient pas aux questions et aux préoccupations soulevées sur le programme; qu'il existe une certaine confusion entre les produits de promotion de NNC et les produits d'autres initiatives ou programmes semblables; qu'il y a une absence de liens avec les responsables du programme étant donné que la page Facebook du programme est gérée par la Direction générale des communications. On se préoccupe également du fait qu'il est difficile de naviguer sur le site Web de NNC et que l'information sur NNC n'est pas communiquée adéquatement dans les langues autochtones.

Les détaillants ont toutefois signalé que les affiches en magasin ont une incidence positive sur les habitudes de consommation⁶⁴. En ce qui a trait aux exigences visant les détaillants bénéficiaires de subventions, ceux-ci doivent accepter d'assurer la visibilité du programme au moyen de panneaux et d'affiches en magasin ainsi que la transparence des subventions par des messages sur les factures. La documentation indique toutefois que les détaillants bénéficiaires ne sont pas contraints d'installer ou de distribuer du matériel faisant la promotion d'aspects du programme qui ne rejoignent pas leurs intérêts commerciaux. Les résultats des études de cas laissent croire que les détaillants n'ont pas systématiquement recours aux affiches ou à d'autre matériel promotionnel disponible pour le programme. Autrement dit, certains magasins de détail ont des étiquettes et des affiches qui font la promotion du programme, des taux de subvention ou des économies alors que d'autres magasins n'en ont pas. Ces constatations sont appuyées par les

⁵⁸ Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2012). *NNC Facebook: Moderator Guide*. Ottawa.

⁵⁹ Annex A: Nutrition North Canada- Social Media Engagement.

⁶⁰ Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2011). *Food Mail-Nutrition North Canada Transition Communication Strategy & Work Plan*.

⁶¹ Nutrition Nord Canada. (2011). *Communications Strategy Nutrition North Canada-Draft*. Ottawa.

⁶² Communications Strategy Nutrition North Canada, 2012-2013.

⁶³ Nutrition Nord Canada. (2012). *NNC Advertising Plan 2012-2013-Draft*. Ottawa.

⁶⁴ Nutrition Nord Canada. (2013). *Premier rapport du Conseil consultatif – Période de février 2011 à mars 2012*.

informateurs clés, les études de cas et les examens de conformité qui soulèvent une utilisation non uniforme du matériel promotionnel par les détaillants dans le cadre du programme.

5.2.2 *Sensibilisation des consommateurs*

Quelques données probantes suggèrent un changement dans les débats publics entourant NNC, tout en indiquant une amélioration de la sensibilisation à l'égard du programme.

Quant aux informateurs clés, de nombreux répondants ont indiqué que le programme était très présent ou que la connaissance de son existence était élevée et qu'il y a eu beaucoup de publicité (y compris la publicité négative mentionnée par quelques répondants) au sujet de NNC. En outre, quelques répondants interviewés ont dit qu'il y a avait une plus grande sensibilisation à l'égard de NNC grâce aux efforts de communication, et ils ont démontré une connaissance approfondie du programme Aliments-poste et du programme NNC et la capacité de déterminer ce qui les différencie. Les documents relatifs au programme indiquent que l'analyse de l'environnement laisse croire à un changement dans les débats publics entourant NNC de telle sorte qu'on semble mieux comprendre le rôle limité du programme et la façon dont il fonctionne⁶⁵.

De plus, selon les documents, la sensibilisation du public aux faits concernant NNC a été réalisée avec succès en fonction d'une couverture plus équilibrée assurée par les médias grand public et par les médias sociaux⁶⁶. On a connu une forte mobilisation sur Facebook à la suite du lancement de la campagne « *Feeding My Family* », et NNC a profité de l'occasion pour faire ressortir les aspects positifs du programme et pour favoriser les échanges entre les gens. Les données probantes laissent supposer que la page Facebook de NNC a entraîné une augmentation de 73 % du temps consacré par visiteur sur le site Web de NNC, et une augmentation de 21 % du nombre de pages visionnées⁶⁷. Les études de cas font également ressortir l'utilisation des médias sociaux, lorsque des médias tels que Facebook sont privilégiés par les membres des collectivités comme moyen d'exprimer leurs préoccupations à l'égard du prix élevé des aliments et de l'inaction du gouvernement.

Parallèlement, le degré de sensibilisation à l'égard de NNC n'est pas uniforme. En effet, ce dernier est mieux connu par les détaillants, alors que la plupart des répondants visés par les études de cas ne comprennent pas le programme et continuent de confondre NNC avec l'ancien programme Aliments-poste. Les études de cas démontrent un accès très limité à des renseignements facilement disponibles sur NNC, aussi bien à proximité des collectivités qu'en magasin. Le Conseil consultatif a été informé des défis en matière de communication et des écarts qui existent toujours entre le programme et les consommateurs.

Les informateurs clés de même que les études de cas ont tous deux indiqué que le résidant moyen de ces collectivités ne connaissait probablement pas le programme. Quelques personnes interviewées ont fait part du manque de connaissance apparente du public à l'égard de NNC. Des

⁶⁵ Nutrition Nord Canada. (2012). *Communications Strategy Nutrition North Canada-Draft*. Ottawa.

⁶⁶ *ibid.*

⁶⁷ Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2013). *Nutrition North Canada Communications (Presentation at Advisory Board)*. Ottawa.

conversations avec les répondants visés par les études de cas ont révélé une connaissance des mesures actuellement prises par le gouvernement pour régler la question du coût élevé des aliments et le manque de connaissances sur les détails du programme NNC. On a souligné que, dans une certaine mesure, on continuait de se demander si les détaillants faisaient réellement profiter les consommateurs des subventions qu'ils reçoivent, et de nombreux résidents du Nord voudraient que les subventions soient plus élevées.

L'analyse des médias corrobore la notion selon laquelle les résidents pourraient ne pas encore connaître le programme et qu'ils ne croient pas que les entreprises traitent les gens équitablement⁶⁸. Selon l'examen des médias et les études de cas, la sensibilisation du public à l'égard de NNC portait principalement sur les questions délicates entourant le coût élevé de la nourriture. Les consommateurs s'inquiètent des prix élevés et ne sont pas convaincus qu'ils bénéficient des subventions⁶⁹.

L'examen des documents révèle également que malgré la vérification mise en place, l'impression qu'on ne fait pas suivre la subvention aux consommateurs persiste en raison des prix plus élevés que prévu, et on se demande toujours comment on peut accéder à la subvention et ce qu'il faut faire pour y accéder. Il a été noté que la subvention et l'influence des autres facteurs de coûts doivent être expliquées aux consommateurs⁷⁰. Avec les renseignements fournis, les consommateurs ont trouvé qu'il était difficile de calculer les économies individuelles réelles découlant des subventions versées au titre de NNC.

5.3 Portée

NNC semble joindre une plus grande proportion de la population du Nord à risque, comparativement à Aliments-poste, puisque l'accent est mis l'utilisation du magasin de détail plutôt que sur le recours aux commandes directes ou personnelles.

Les informateurs clés et les membres des collectivités visés par les études de cas ont noté que le modèle fondé sur le commerce de détail fait en sorte que le programme peut rejoindre une plus grande partie de la population à faible revenu. Puisque les cartes de crédit sont nécessaires pour les commandes personnelles, de nombreuses familles à faible revenu sont dans l'incapacité d'effectuer des commandes directes. Quelques informateurs ont recommandé de carrément éliminer les commandes personnelles.

De plus, étant donné que la subvention est transférée au niveau des fournisseurs et exige une reddition de comptes supplémentaire, le nombre de commandes personnelles semble avoir diminué.

⁶⁸ Darrell Greer. (2012). Setting the bar on profits, *Kivalliq News*, 16 mai

⁶⁹ CBC News. (2011). *Blame retailers for high Arctic food prices: Aglukkaq*, 16 février. Tiré de : <http://www.cbc.ca/news/canada/north/story/2011/02/16/north-food-costs-aglukkaq.html>

⁷⁰ Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2013). *Nutrition North Canada: Introduction to Program Operations (Prepared for NNC Ottawa Advisory Board)*. Ottawa.

Selon les documents examinés, Aliments-poste ne recueillait pas de données statistiques sur les commandes personnelles, mais on estime que les commandes personnelles et les commandes de restaurants représentaient environ 10 % du financement de ce programme⁷¹. En comparaison, selon les renseignements relatifs au programme, on dispose de données sur NNC et sur les commandes directes : durant la première année d'activités de NNC, 16 % des subventions allouées sont passées dans les mains des fournisseurs du Sud, 8 % des commandes directes ont profité à des détaillants du Nord non inscrits, 3 % à des particuliers, 2 % à des institutions sociales et 3 % à des établissements comme des restaurants ou des hôtels, ce qui signifie que seulement 8 % des subventions ont été accessibles à l'extérieur des magasins locaux.

5.4 Facteurs facilitant l'atteinte des résultats ou la rendant difficile

L'éducation et les programmes sur la nutrition jouent un rôle essentiel dans l'atteinte du résultat final du programme.

Les études de cas laissent croire que la majorité des résidents autochtones vivant dans les collectivités isolées du Nord ne possèdent pas suffisamment de connaissances et de compétences en matière d'alimentation saine et de préparation des repas pour leur permettre d'avoir une saine alimentation en l'absence d'aliments traditionnels.

Les études de cas et les entrevues auprès d'informateurs clés révèlent que la transition du régime alimentaire traditionnel à un régime alimentaire plus typique du Sud est facilitée par l'éducation et la formation sur la nutrition. L'exposition aux aliments provenant du Sud et la participation à des programmes locaux sur la nutrition se traduit souvent par une meilleure compréhension de l'achat et de la préparation d'aliments nutritifs provenant du Sud. La transition est devenue nécessaire pour les collectivités ayant un accès restreint aux aliments traditionnels.

Les répondants interviewés dans le cadre des études de cas ont souligné que le manque d'instruction nuisait au programme et que l'éducation sur la nutrition actuellement offerte est très utile pour inculquer de saines habitudes alimentaires. Plus particulièrement, quelques informateurs clés ont précisé que les programmes d'éducation ont énormément appuyé l'éducation en matière de nutrition dans les écoles et pour les personnes atteintes de maladies précises telles que le diabète.

Pour cette raison, les informateurs clés ont insisté sur le besoin de conserver le volet éducation de NNC actuellement offert par Santé Canada. Les sources documentaires examinées dans le cadre de l'évaluation corroborent ce point – en effet, il a été démontré que l'éducation de la petite enfance en matière de nutrition permettait d'améliorer les habitudes alimentaires plus tard dans la vie⁷².

⁷¹ Nutrition Nord Canada. (2013). *Premier rapport du Conseil consultatif – Période de février 2011 à mars 2012*. Tiré de <http://www.nutritionnorthcanada.gc.ca/fra/1369831376572/1369831396121>.

⁷² Organisation mondiale de la Santé. (2007). *Nutrition for Health and Development*. <http://www.who.int/nutrition/nhd/en/> (en anglais seulement).

Les problèmes liés au climat, aux capacités et aux infrastructures peuvent être des obstacles importants au transport dans le Nord.

Quelques informateurs clés ont fait valoir que les conditions météorologiques difficiles avaient non seulement une incidence sur la qualité de l'infrastructure déjà limitée dans les collectivités éloignées du Nord, mais étaient aussi responsable de la hausse du coût du transport. Des informateurs clés ont aussi mentionné qu'il est difficile d'entretenir et d'utiliser les routes et les pistes d'aéronef dans des conditions météorologiques extrêmes, particulièrement pour soutenir l'offre d'aliments plus accessibles à prix plus abordables. Les documents examinés ont permis de dégager des changements dans le type de transporteurs aériens autorisés à exercer leurs activités dans le Nord, ainsi que dans le type d'aéronefs pouvant atterrir sur des pistes en gravier, ce qui restreint encore davantage les options de transport.

En outre, les capacités restreintes dans les collectivités ont une répercussion sur la prestation du programme. Par exemple, les options d'entreposage et la disponibilité de congélateurs communautaires peuvent améliorer la planification alimentaire et ainsi rendre l'alimentation saine plus abordable. Les détaillants du Nord, selon l'examen documentaire et l'analyse des médias, doivent eux-mêmes assumer les frais généraux élevés tels que l'électricité et la dépréciation rapide du capital social.

Les changements climatiques se traduisent par des conditions météorologiques irrégulières et, selon l'examen documentaire et les études de cas, modifient la disponibilité des animaux pour la recherche de nourriture traditionnelle⁷³. Certaines espèces sont désormais en péril, ce qui les rend plus difficiles à trouver. Les changements météorologiques imprévus sont également responsables du danger accru auquel doivent faire face les chasseurs, trappeurs et pêcheurs.

Le coût élevé de la chasse, du piégeage et de la pêche, en plus des connaissances limitées dans la préparation de repas sains, a amené de nombreux consommateurs du Nord à se tourner vers des options alimentaires moins nutritives.

Comme l'examen documentaire l'indique, les aliments traditionnels demeurent une importante source d'aliments, particulièrement de viande, pour de nombreux résidents du Nord. Selon les études sur la nutrition qui ont été examinées, les aliments traditionnels ont une valeur nutritive élevée, notamment en vitamines A, E et D qui se trouvent dans la baleine, le morse et le caribou⁷⁴. Étant donné la disponibilité accrue des aliments provenant du Sud dans les épicerie des collectivités du Nord, de nombreux consommateurs du Nord se tournent vers les repas préemballés qui ont souvent une forte teneur en graisses saturées et en sucre. Quelques

⁷³ Olivier Receveur, M. Boulay, et Harriet V. Kuhnlein. (1997). Decreasing Traditional Food Use Affects Diet Quality for Adult Dene/Métis in 16 Communities of the Canadian Northwest Territories. *Journal of Nutrition*, 127(11):2179-2186; Harriet V. Kuhnlein, et al. (2006) Vitamins A, D, and E in Canadian Arctic Traditional Food and Adult Diets. *Journal of Food Composition and Analysis*, 19(6-7):495-506; Siri Damman, Wenche B. Eide, et Harriet V. Kuhnlein. (2008). Indigenous Peoples' Nutrition Transition in a Right to Food Perspective. *Food Policy*, 33(2):135-155

⁷⁴ Harriet V. Kuhnlein et Olivier Receveur. (2004); p. 6.

informateurs clés ainsi que des personnes interviewées dans le cadre des études de cas ont précisé que de nombreux membres des collectivités n'ont pas suffisamment de connaissances en matière de saine alimentation ou de compétences en préparation des aliments pour choisir et appliquer des solutions alimentaires plus saines.

Les études de cas et quelques répondants clés ont également souligné les habitudes de consommation des gens du Nord et les difficultés auxquelles doivent faire face les membres de la collectivité ayant un faible revenu. Étant donné les ressources financières et les capacités d'établissement de budget et de planification limitées, miser sur les rabais obtenus en achetant en vrac pour la préparation de repas à l'avance n'est pas une option viable pour de nombreux bénéficiaires de NNC. De plus, l'examen documentaire démontre une diminution du partage traditionnel des aliments locaux dû au fait que les chasseurs vendent leur viande excédentaire plutôt que de la partager avec leur collectivité.

5.5 Répercussions imprévues (positives ou négatives)

La transition d'Aliments-poste à NNC a entraîné un certain nombre de répercussions imprévues :

Intérêt des collectivités non admissibles à NNC

De nombreuses sources de données, dont environ 50 % des personnes interviewées, indiquent que la sensibilisation accrue à l'égard de NNC a entraîné des demandes supplémentaires de la part des collectivités accessibles par voie aérienne qui ne sont actuellement pas admissibles à NNC. Toutefois, environ le même nombre d'informateurs clés ont affirmé qu'avec un budget plafonné, le NNC se prête mal à la croissance. Cette situation pourrait exercer une pression supplémentaire sur les ressources déjà limitées du programme⁷⁵.

Répercussions sur les détaillants

De nombreuses sources de données démontrent que certains petits détaillants ont eu de la difficulté à concurrencer avec les plus grandes chaînes de magasins dans les collectivités du Nord parce qu'ils ont moins la capacité ou le pouvoir de négocier avec les transporteurs aériens ou les fournisseurs, comparativement aux plus grands magasins. On se demande comment cette situation pourrait avoir une incidence négative sur la concurrence dans les collectivités qui comptent plusieurs points de vente⁷⁶. Des données sur le regroupement des plus petits détaillants, par exemple au moyen de la coopérative « Artic Co-op », ont démontré une hausse de l'efficacité pour certains de ces petits détaillants.

⁷⁵ Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2012). *Nutrition North Canada Oversight Committee Meeting* [Deck]. NNC Oversight Committee; Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2012). *Nutrition North Canada Advisory Board Meeting* [Deck]. NNC Advisory Board.

⁷⁶ Nutrition Nord Canada. (2013). *Premier rapport du Conseil consultatif – Période de février 2011 à mars 2012*.

Quelques informateurs clés ont aussi souligné le fardeau administratif général que représentent la paperasse et la production de rapports associés au programme. À la suite des changements apportés aux exigences de production de rapports dans le cadre de NNC, les données disponibles sont devenues des renseignements axés sur les fournisseurs et les détaillants. Cela a particulièrement touché les plus petits commerces de détail qui ne dépendent pas des grandes chaînes et qui ont mentionné avoir eu plus de difficulté à satisfaire les exigences de production de rapports relatives à NNC en raison de leurs capacités technologiques restreintes. La quantité de paperasse est considérée particulièrement fastidieuse compte tenu de la somme reçue dans le cadre de la subvention, quoique quelques fournisseurs/détaillants ont également indiqué que le nouveau système avait amélioré leurs processus opérationnels. D'autres fournisseurs demandent toutefois un système d'établissement de rapports plus efficace.

Entreposage et infrastructure

Comme il a été mentionné précédemment, l'une des répercussions de la transition à NNC se traduit par un besoin accru en capacité d'entreposage, tels que des congélateurs et des entrepôts, pour entreposer de grandes quantités d'aliments dans les collectivités du Nord. Dans le cadre du programme Aliments-poste, les politiques sur les taux d'expédition provinciaux faisaient en sorte qu'il était plus avantageux d'acheminer par voie aérienne les produits non périssables que d'investir dans des entrepôts. Depuis l'application de la liste révisée des aliments, les détaillants, en vue de réduire les coûts, ont augmenté leurs achats en vrac, particulièrement les achats livrés par transport maritime, pour obtenir les articles qui ne peuvent plus être acheminés par voie aérienne aux taux de subvention. Par conséquent, une planification avancée est de mise durant les mois où les passages maritimes ne sont pas gelés et où on a davantage besoin d'espace d'entreposage pour stocker l'approvisionnement d'une année complète en produits qui arrivent par barge. Certains informateurs clés sont préoccupés du fait que l'état de l'infrastructure actuellement en place dans bon nombre de collectivités ne suffit pas à répondre au besoin accru d'entreposage, particulièrement en ce qui a trait à la réfrigération.

De plus, dans certains cas, le fait de commander des articles aussi longtemps à l'avance et le manque d'infrastructure d'entreposage adéquat se sont traduits par certains aliments périmés et détériorés, ce qui accroît les coûts des aliments⁷⁷.

Perception du public

L'une des autres répercussions imprévues du programme a trait à l'opinion publique variée et largement répandue sur le programme. Quelques informateurs clés ont affirmé que le programme n'était pas très populaire auprès du public et a nui à la réputation du Ministère en raison des critiques publiques et du manque de soutien aux consommateurs. La plupart de ces informateurs clés croient que cela est dû à un manque de connaissances sur l'ancien programme Aliments-poste. Par conséquent, NNC a dû se pencher sur un certain nombre de problèmes auxquels le programme précédent faisait face, notamment la portée et la transparence du programme.

⁷⁷ *Ibid.*

De plus, près de la moitié des informateurs clés ont fait remarquer que les membres des collectivités ne connaissent pas tous les détails relatifs au programme de subvention Aliments-poste et à sa transition vers le programme NNC. Il y a l'impression que le programme est supprimé pour n'être remplacé que par un programme qui compte moins de produits admissibles. Les études de cas indiquent que de nombreux membres des collectivités ne connaissent pas bien les détails du programme et ne savent pas combien d'argent ils économisent sur leurs achats.

Quelques informateurs clés ont également dit avoir l'impression que le programme avait trop fait valoir ce qu'il permettrait de réaliser et que cela avait créé des attentes irréalistes quant aux répercussions sur les prix, attentes qu'AADNC essaie encore de corriger. La mission de NNC a été floue pour beaucoup de gens pendant longtemps. Quelques informateurs clés semblent d'avis que les responsables des communications de NNC n'ont pas bien expliqué le but et les objectifs du programme aux membres des collectivités.

Perception sur les prix

L'évaluation a soulevé d'importants éléments démontrant que de nombreux consommateurs du Nord croient que les subventions ne se rendent pas à eux. Malgré l'attestation des bénéficiaires et les examens de conformité effectués par des vérificateurs tiers pour assurer la responsabilisation et le transfert de la subvention, on a toujours l'impression que la subvention n'est pas entièrement transférée aux consommateurs. Cette perception est exacerbée par les rapports de la North West Company qui indiquent que les actions et les marges de profit continuent de croître. NNC est peu transparent parce que les consommateurs ne connaissent pas les coûts du transport et de l'exploitation de magasins dans des collectivités isolées, avant et après l'application de la subvention⁷⁸. Une diminution de la transparence entraîne une diminution de la confiance envers les détaillants, comme la croyance par certains que les détaillants profitent des consommateurs. On mentionne que beaucoup de gens veulent qu'un processus réglementaire soit mis en place pour réglementer uniformément le coût des aliments dans les magasins⁷⁹.

⁷⁸ Fred Hill et Michael Fitzgerald. (2012). Nutrition North was no fix for successful program. *Ottawa Citizen*, 26 juin.

⁷⁹ Canada. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2012). *Améliorer l'accès aux choix alimentaires nutritifs dans les collectivités nordiques (Présentation pour la rencontre communautaire tenue à Nain par le Conseil consultatif de NNC)*. Ottawa.

6. Constatations de l'évaluation – Efficacité (Efficience et économie)

Cette section traite des questions d'efficacité qui sont liées à l'efficience et à l'économie réalisées ainsi que des questions suivantes :

- Dans quelle mesure le modèle du programme NNC a-t-il permis un bon rapport coût-efficacité (sur le plan des deniers publics investis par rapport aux résultats comparés à l'ancien programme Aliments-poste)?
- Quelles modifications ou solutions de rechange pourraient améliorer l'efficacité et l'économie du programme NNC?
- Comment l'efficience du programme NNC peut-elle être améliorée? Y a-t-il des possibilités d'économie de coûts?
- Comment les responsables du programme NNC ont-ils optimisé les processus du programme et la qualité des services?

6.1 Dans quelle mesure le modèle du programme NNC a-t-il permis un bon rapport coût-efficacité?

Le rapport coût-efficacité du programme NNC s'est amélioré essentiellement grâce à son modèle axé sur les forces du marché et à sa liste révisée d'aliments subventionnés.

La liberté des détaillants quant à leurs modes de transport et chaînes d'approvisionnement alimentaire aurait été un élément intégral de la conception du programme NNC en remplacement du programme Aliments-poste.

Le programme NNC est fondé sur un modèle axé sur les forces du marché pour accroître l'efficience et tirer profit de la rentabilité d'un processus d'approvisionnement concurrentiel fondé sur le marché⁸⁰. Étant donné que la contribution est transférée au détaillant ou au fournisseur au moment de la transaction, les détaillants ont un incitatif particulier d'expédier les denrées admissibles à leurs collectivités à un coût moindre.

Dans le cadre du programme Aliments-poste dont une caractéristique était la contribution au transport, les tarifs d'expédition fixes étaient soumis à des chocs exogènes, comme le prix du pétrole ou les conditions climatiques hivernales⁸¹. En revanche, dans le cadre du programme NNC, les taux de contribution sont calculés par kilogramme d'articles expédiés. Aucune force extérieure n'influe sur ces taux, ce qui incite davantage les détaillants et les fournisseurs à trouver des modes novateurs et à faible coût pour expédier les articles.

⁸⁰ Nutrition Nord Canada. (2012). *Fiche d'information : Le programme Nutrition Nord Canada*. Tiré du site <http://www.nutritionnorthcanada.ca/fra/1367932314461/1367932387670>.

⁸¹ Nutrition Nord Canada. (2012). *Nutrition Nord Canada : Aperçu du programme*. Tiré du site <http://www.nutritionnordcanada.ca/poapr/poapr-fra.asp>.

La plupart des informateurs clés qui ont parlé des changements sur le plan du rapport coût-efficacité entre le programme Aliments-poste et le programme NNC s'entendent pour dire que la transition a permis un transport des aliments et des chaînes d'approvisionnement alimentaire plus efficaces pour les détaillants.

Certains répondants ont indiqué que les détaillants avaient remarqué un accroissement de leur pouvoir de négociation avec les compagnies aériennes et autres entreprises d'expédition. Les membres des collectivités dans lesquelles des visites ont été effectuées pendant les études de cas ont mentionné qu'il y a une accessibilité plus fréquente et plus fiable aux fruits et légumes depuis la mise en œuvre du programme NNC. Ils ont également fait savoir qu'il y a une meilleure sélection et une meilleure qualité de produits frais.

En bout de ligne, comme il est expliqué dans les documents examinés⁸², un plus grand volume d'aliments a été subventionné dans le cadre du programme NNC que du programme Aliments-poste avec le même montant d'argent. Bien qu'il soit difficile de déterminer les raisons exactes des économies, en raison de la nature ouverte du marché, les économies sont sans doute attribuables aux décisions sur le transport prises par les détaillants.

Les documents examinés présentent les changements aux types d'aliments actuellement admissibles à une contribution dans le cadre du programme NNC. L'objectif du programme NNC étant d'améliorer l'accès à des aliments sains à un coût abordable, un certain nombre d'aliments qui étaient admissibles dans le cadre du programme Aliments-poste ne sont plus admissibles dans le cadre du programme de contribution actuel. Aux termes du programme NNC, la liste des aliments subventionnés met l'accent sur les aliments périssables. Afin de promouvoir le recours à des modes de transport plus rentables et efficaces, comme le transport maritime et sur les routes d'hiver, et de favoriser l'innovation axée sur le marché et les gains d'efficacité, les articles non alimentaires et les denrées non périssables ne sont pas inclus dans la liste des articles admissibles à une contribution.

La surveillance du prix des aliments effectuée dans le cadre du programme a révélé que le prix de tous les articles, périssables et non périssables, faisant partie du Panier de provisions nordique révisé qui contient 67 articles et qui représente un régime nutritif pour une famille de quatre personnes pour une semaine, s'élevait à 34,16 \$ en mars 2012, soit une baisse de huit pourcent par rapport au prix des mêmes articles en mars 2011. Même si les articles admissibles sont plus abordables, les informateurs clés ne s'entendent pas sur l'utilité de la liste révisée des aliments admissibles ni sur le panier de provisions nordique révisé. Il convient de noter qu'environ un tiers des aliments faisant partie du panier de provisions nordique révisé ne sont pas admissibles à une contribution. Un certain nombre des informateurs clés ont également mentionné que la liste révisée des aliments ne dicte pas nécessairement les habitudes alimentaires des gens.

⁸² Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2013). *Mise à jour du programme NNC (présentation à la réunion du Comité consultatif de NNC)*. Ottawa.

6.2 Quelles modifications ou solutions de rechange pourraient améliorer l'efficacité et l'économie du programme NNC?

Les initiatives communautaires sur les aliments et les investissements sur le plan des capacités pourraient contribuer à réduire les coûts du programme tout en appuyant les collectivités admissibles.

6.2.1 Solutions de rechange

Les collectivités visitées dans le cadre du volet études de cas de l'évaluation (Cape Dorset, Aklavik, Iqaluit et Poplar River) ont offert de l'éducation à la nutrition ou à la santé à leurs membres. Les résidants ont mentionné qu'il serait utile d'avoir plus d'éducation afin d'accroître la consommation d'éléments nutritifs, ce qui pourrait contribuer à augmenter la demande des détaillants. Les membres de la collectivité ont également indiqué qu'il est difficile pour les familles à faible revenu de planifier leurs repas si elles n'ont pas de cartes de crédit, qui sont requises pour effectuer des commandes personnelles ou directes. En raison des problèmes d'infrastructure et de capacité prévalents dans les collectivités du Nord, les familles à faible revenu ne profiteront peut-être pas pleinement du programme si elles ne sont pas davantage sensibilisées à l'achat et à la planification des aliments.

Les entrevues avec les informateurs clés corroborent les études de cas et révèlent que le renforcement du volet éducation en matière de nutrition du programme NNC permettrait aux collectivités de mieux saisir le concept d'une alimentation saine. Deux informateurs clés sont d'avis que le financement réservé aux initiatives d'éducation en matière de nutrition gérées par Santé Canada constitue un élément très positif du programme.

Pour ce qui est de la sécurité alimentaire dans les collectivités du Nord, de nombreuses sources ont souligné l'importance de la participation active de la collectivité afin de pallier la rareté d'aliments nutritifs. Quelques informateurs clés ont mentionné la possibilité d'avoir davantage recours à des serres dans les collectivités du Nord afin de cultiver des fruits et des légumes nutritifs. Le coût élevé des sources d'énergie a dissuadé les collectivités d'avoir davantage recours à cette option de rechange. Les solutions de rechange comme les serres sont susceptibles de réduire les besoins en nourriture sans qu'il soit nécessaire de dépenser les fonds limités versés en contributions.

L'analyse des médias a fait ressortir l'importance que jouent les aliments traditionnels dans le développement de la participation et de l'engagement des collectivités. La consommation d'aliments traditionnels peut être vue comme une initiative communautaire. Un certain nombre d'informateurs clés interviewés estiment que la contribution pour les aliments traditionnels est difficile à obtenir et expliquent qu'il faut faire venir ces aliments d'une usine de transformation.

D'après les documents examinés et les entrevues avec les informateurs clés, il est important d'établir des programmes à long terme, car l'absence d'une politique à long terme sur le développement alimentaire pourrait engendrer d'autres problèmes. Les initiatives dirigées par les collectivités, notamment les serres pour faire pousser des produits frais locaux, ont été recensées comme solution de rechange. Même si leurs bienfaits ne se feront pas sentir au cours des

prochaines années, ces initiatives pourraient compléter les programmes existants, comme le programme NNC.

Selon les entrevues avec les informateurs clés, la plupart des répondants ont indiqué que le programme NNC permet d'aborder un ou plusieurs des problèmes de sécurité alimentaire. Certains répondants ont indiqué précisément que la sécurité alimentaire est un problème plus large qui ne peut être réglé uniquement par le programme NNC étant donné que d'autres facteurs contribuent à l'insécurité alimentaire dans le Nord.

6.2.2 Capacité

Pendant la période de transition, soit du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2011, AANDC avait trois principaux objectifs : 1) entreprendre la transition vers un nouveau programme de contribution pour l'alimentation saine dans le Nord; 2) administrer le programme Aliments-poste (dernière année); et 3) mettre fin à l'accord entre AANDC et la Société canadienne des postes.

Le programme NNC s'est substitué à l'ancien programme Aliments-poste, mais il a été néanmoins lancé le 1^{er} avril 2011 à titre de programme entièrement nouveau. À l'étape d'introduction du programme NNC, les gestionnaires du programme ont noté que le personnel et eux-mêmes devaient consacrer beaucoup de temps et d'attention à l'établissement de nouvelles pratiques et de nouveaux processus, tout en gérant le nombre croissant de demandes de renseignements par le public et les médias au sujet du nouveau programme, et en y répondant.

Comme le programme NNC est un programme axé sur le marché, il était difficile de prédire la demande des consommateurs, et il existait peu de données ou de programmes semblables offrant des expériences ou des leçons à cet égard.

En dépit du soutien structural qu'ils ont reçu, les membres de la collectivité ont expliqué dans le cadre des études de cas qu'il est difficile de transporter des aliments frais et d'en garantir la qualité en raison de la capacité de l'infrastructure locale. Le financement alloué pour la transition du programme Aliments-poste au programme NNC comportait une contribution de 1,15 million de dollars à l'Agence canadienne de développement économique du Nord pour qu'elle soutienne les projets d'amélioration de l'infrastructure dans les territoires⁸³. La moitié des informateurs clés interviewés au sujet de la capacité sont d'avis que les responsables du programme auraient besoin de ressources supplémentaires pour leur permettre de réaliser toutes les activités nécessaires. Un informateur a expliqué que les coûts administratifs du programme NNC sont plus élevés depuis qu'il a été mis fin au partenariat avec la Société canadienne des postes. Un certain nombre d'informateurs clés ont mentionné que des problèmes d'ordre technologique nuisent à la réception de certains documents relatifs aux demandes.

⁸³ Affaires autochtones et Développement du Nord Canada. (2012). *Réunion du Comité de surveillance de Nutrition Nord Canada* [présentation]. Comité de surveillance de Nutrition Nord Canada.

6.3 Comment l'efficacité du programme peut-elle être améliorée? Y a-t-il des possibilités d'économies de coûts?

Même si le budget de contribution du programme NNC a permis de soutenir les collectivités admissibles jusqu'ici, le budget plafonné pourrait être insuffisant pour soutenir l'accès à des aliments nutritifs, compte tenu de la popularité accrue du programme.

Le programme NNC a un budget de contribution fixe de 53,9 millions de dollars par année. Comme il est expliqué dans les documents sur le programme, ce budget est réservé exclusivement aux contributions versées lors des transactions des détaillants et fournisseurs et il est distinct du financement de fonctionnement et du financement de l'éducation.

En 2011-2012, 29 % de kilogrammes de plus ont été subventionnés dans le cadre du NNC, et les dépenses du programme étaient moins élevées que celles du programme Aliments-poste dans sa dernière année d'existence. Ces chiffres font croire à une rentabilité accrue.

Le budget plafonné pourrait par contre limiter l'accroissement de la demande. Dans le cadre de la stratégie de limitation des coûts, des mesures de protection sont en place pour atténuer tout risque de dépassement du budget de 53,9 millions de dollars. Cependant, comme l'ont signalé la plupart des informateurs clés, le budget limite tout accroissement de la demande découlant de l'admissibilité d'un plus grand nombre de collectivités au programme. Le plus il y a de collectivités admissibles à la contribution, le moins il y a de dollars à verser en contributions. Il convient aussi de noter que le plafonnement du budget ne permet pas de tenir compte de la croissance de la population ni de la consommation accrue.

La stratégie de limitation des coûts n'a pas été pleinement mise en œuvre.

AADNC a une stratégie de limitation des coûts pour assurer la durabilité du programme. Cette stratégie inclut des mécanismes pour suivre de près les dépenses du programme et les tendances de la demande, les processus et critères de prise de décisions et de gouvernance, ainsi que le cadre de contrôle de la gestion des relations avec les tierces parties.

Les décisions relatives aux ajustements de taux de contribution et à l'admissibilité sont fondées sur les données recueillies dans le cadre du programme NNC. Les prévisions relatives à la demande fondées sur les tendances de la prochaine année sont établies en janvier de chaque année et doivent servir, de concert avec les données sur le prix des aliments par collectivité, à établir les taux de contribution par collectivité pour le prochain exercice. Dans les cas où la demande serait plus élevée que prévu au cours d'un exercice particulier, les taux peuvent être ajustés en cours d'exercice.

Les décisions relatives à la liste d'admissibilité et ayant pour but de continuer à maîtriser les coûts du programme sont présentées au conseil consultatif qui fera des recommandations au ministre sur les options visant à réduire le coût du programme.

La stratégie de limitation des coûts vise à compenser le dépassement du budget ou l'insuffisance des dépenses. Cette stratégie inclut des mécanismes pour suivre de près les dépenses du programme et les tendances de la demande, les processus et critères de prise de décisions et de gouvernance, ainsi que le cadre de contrôle de la gestion des relations avec les tierces parties.

Selon les renseignements, en dépit des leviers d'ajustement des taux, la stratégie de limitation des coûts n'a pas été pleinement mise en œuvre.

Le programme est assorti de deux leviers pour limiter le dépassement du budget ou l'insuffisance des dépenses.

Ajustement des taux de contribution

Les taux sont établis à des niveaux qui tiennent compte des prévisions relatives aux envois aux bénéficiaires et du budget de contribution du programme, qui s'élève à 53,9 millions de dollars. Les bénéficiaires révisent périodiquement leurs prévisions parce que les demandes des résidents du Nord pour des produits admissibles changent au fil du temps. Les responsables du programme analysent les taux de contribution et les ajustent au besoin deux fois par année – le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre. Les taux ont été ajustés en octobre 2011 et sont demeurés inchangés depuis.

Simplification des listes d'admissibilité

Les responsables du programme sont aussi en mesure de changer la liste des collectivités et des articles admissibles afin de limiter le dépassement du budget ou l'insuffisance des dépenses par l'augmentation ou la diminution de l'admissibilité selon le cas.

D'après les documents reçus du comité de surveillance, l'organe qui surveille le budget du programme NNC, des manques à gagner étaient prévus dès février 2013. Toujours selon ces documents, la stratégie de limitation des coûts a été appliquée afin réduire les taux de contribution de niveau 1 de 0,45 \$/kg d'ici au 1^{er} juillet 2012 pour réaliser un surplus de 0,2 million de dollars ou atteindre un taux de 0,65 \$/kg d'ici le 1^{er} octobre 2012 pour atteindre le seuil de rentabilité. Cependant, peu de preuves démontrent que la Stratégie de limitation des coûts est entièrement mise en œuvre.

6.4 Comment les responsables du programme NNC ont-ils optimisé les processus du programme et la qualité des services afin d'obtenir les résultats escomptés?

Les modalités des accords conclus avec les bénéficiaires sont régies par les accords de contribution signés avec AADNC et elles précisent, entre autres choses, les responsabilités du bénéficiaire relativement à la transparence de la contribution, à la responsabilisation, à la commercialisation et à la communication et la vérification de données. Une tierce partie traite les demandes et répond aux demandes générales sur les procédures liées aux demandes de contribution. De plus, des examens de conformité des bénéficiaires sont effectués par un autre tiers indépendant.

Environ la moitié des informateurs clés ont cité le processus de demandes comme une amélioration à la responsabilisation par rapport au système Aliments-poste. Certains informateurs ont par contre mentionné que des améliorations pourraient être apportées aux mesures utilisées et aux données recueillies. Comme il a été constaté lors de l'analyse de la capacité, quelques informateurs clés ont signalé qu'il faut plus d'employés pour faciliter la production de rapports sur le programme NNC.

D'après l'examen des documents, le processus lié aux demandes tient compte des problèmes des détaillants en matière de capacité et il permet de verser des paiements anticipés en fonction d'évaluations des risques et des besoins de trésorerie. Les données recueillies sont utilisées, selon l'examen des documents, pour faire des prévisions des dépenses au courant de l'année. De plus, les détaillants du Nord ont accès à la contribution par l'intermédiaire de fournisseurs inscrits du Sud qui ont une plus grande capacité. Ils n'ont donc pas à s'inscrire au programme comme bénéficiaires de la contribution et à respecter les exigences en matière de production de rapports sur le programme. L'Institut indien de technologie de la Saskatchewan et Crawford & Company collaborent pour traiter, vérifier et valider les demandes de contribution. Comme l'ont expliqué deux informateurs clés, la relation entre les deux est très positive et efficace. Afin de maximiser la responsabilisation, Crawford Class Action Services envoie les observations issues des vérifications et de la validation aux responsables du programme NNC.

De plus, les outils actuels de collecte de données du programme incluent les factures pour les expéditions, les bordereaux d'expédition par avion et une attestation que la contribution a été transférée aux consommateurs. Actuellement, des données sont recueillies aux points de vente dans des magasins pour la production de rapports sur le panier de provisions nordique révisé. Par contre, même s'il n'y a aucune information sur la majoration des articles subventionnés par les détaillants (c.-à.-d. combien de profits génèrent les détaillants par article), la transparence des détaillants continue d'être une source de préoccupation. Afin de pouvoir atténuer ce problème, il faudrait recueillir des données sur les transactions des détaillants aux points de service et les publier de même que les données actuellement recueillies sur les prix en magasin.

Enfin, les préoccupations relevées dans les sources de données découlent du manque apparent de collecte de données aux points de vente dans les magasins des détaillants et d'information supplémentaire sur leurs procédures d'établissement des prix. Certains informateurs clés se demandaient si la subvention était pleinement transférée aux consommateurs, comme aucune donnée n'est recueillie sur les prix en magasin. Ils ont également mentionné qu'ils aimeraient voir la majoration du prix des articles ou un suivi du prix des articles (le prix à partir du point où l'article est acheté d'un fournisseur jusqu'à son prix de vente en magasin). Il a été suggéré lors des entrevues avec les informateurs clés qu'il serait utile de montrer les économies à la caisse, mais que les détaillants auraient besoin d'une capacité de technologie de l'information et de logiciels améliorés pour ce faire.

7. Constatations de l'évaluation – Pratiques exemplaires

7.1 Pratiques exemplaires

Des pratiques exemplaires sur l'approvisionnement et la consommation d'aliments sains dans les collectivités du Nord ont été relevées dans les études documentaires et les études de cas et lors des entrevues avec les informateurs clés tout au long de l'évaluation.

7.1.1 Congélateurs communautaires

Les études de cas, les entrevues avec les informateurs clés et l'étude documentaire font largement état de l'importance des congélateurs communautaires dans la récolte alimentaire et la pratique culturelle du partage intégrale des collectivités⁸⁴. Certaines collectivités ont des programmes dans le cadre desquels des organisations locales de chasseurs et trappeurs font don de nourriture et des chasseurs sont payés pour fournir de la nourriture qui est placée dans des congélateurs auxquels les membres de la collectivité dans le besoin ont accès. Parmi les défis relevés dans les études de cas pour maintenir les programmes de congélateurs communautaires, mentionnons les défis liés au financement, au leadership et à l'administration. Les programmes de congélateurs communautaires sont appuyés par Nunavut Tunngavik Inc, l'administration régionale Kativik du Nunavik, la province du Manitoba et des administrations locales.

7.1.2 Jardins et serres communautaires

Dans les études de cas, l'étude documentaire et les comptes rendus des réunions de comités consultatifs, les jardins domestiques et les jardins communautaires ont été présentés comme une source durable de fruits et de légumes. Ils aident à répondre aux besoins en matière de sécurité alimentaire en offrant aux gens de la nourriture dans leur propre cour et en aidant les membres de la collectivité à renouer avec des pratiques traditionnelles⁸⁵. Ils contribuent aussi à l'interaction sociale et au partage communautaire⁸⁶.

Diverses collectivités du Nunatsiavut, du Nord de l'Ontario, du Nord du Manitoba et du Nouveau-Brunswick ont entrepris des initiatives afin d'appuyer la production d'aliments locaux, notamment des guides d'apprentissage adaptés à la réalité culturelle, des outils et des ateliers de jardinage, un jardin forestier et un projet de réintroduction du saumon.

Inuvik, dans les Territoires du Nord-Ouest, exploite une serre communautaire depuis 1998-1999 qui connaît du succès. Selon les études de cas, les défis que présente l'établissement de jardins dans les régions du Nord comprennent entre autres la piètre qualité du sol, la saison de croissance courte et une connaissance limitée du jardinage. D'après les études de cas et les

⁸⁴ Determinants of Healthy Eating in Aboriginal peoples in Canada, 2005

⁸⁵ Promising Practices for Food Security, Rapport sommaire provisoire. Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits – Santé Canada. Préparé par Jody B. Glacken, mars 2008.

⁸⁶ NiKigijavut: Community Food Planning in Nunatsiavut (présentation)

entrevues avec les informateurs clés, l'engagement et la rétroaction des collectivités étaient indispensables à la réussite des programmes de congélateurs et de jardins communautaires.

La province du Manitoba s'est associée avec la Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, des conseils tribaux, des collectivités, des entreprises privées et des organismes non gouvernementaux afin de soutenir l'Initiative d'alimentation saine dans le Nord. Cette dernière soutient les activités locales d'autosuffisance alimentaire, notamment des initiatives de jardinage et de serres, des programmes communautaires d'alimentation et le développement d'entreprises alimentaires. Parmi les projets réalisés avec succès, mentionnons le Cross Lake Chicken Club, les Gods Lake Narrows Gardens et le Programme de prêt renouvelable pour l'achat d'un congélateur.

7.1.3 Leadership des gérants de magasin

D'après les sources d'étude documentaire et les études de cas, les gérants de magasin peuvent influencer sur les choix offerts dans la collectivité et sur l'alimentation saine.

La capacité, les pratiques et les croyances des gérants de magasin relativement à l'offre d'aliments sains dans les collectivités isolées contribuent à des achats sains et des habitudes alimentaires saines⁸⁷. De nombreux répondants ont indiqué qu'un gérant de magasin en particulier dans une étude de cas était réceptif aux demandes des collectivités et faisait la promotion des choix « santé ». Le gérant invitait les consommateurs à lire les étiquettes alimentaires, à participer à des ateliers de cuisine, à déguster des échantillons d'aliments sains et il faisait don d'aliments sains pour des activités communautaires.

Les membres de la collectivité qui ont pris part aux études de cas étaient d'avis que les leaders communautaires peuvent en faire plus pour améliorer le prix et le choix des aliments sains.

7.1.4 Autres pratiques exemplaires liées à la nourriture et à la nutrition

Les études de cas et l'étude documentaire ont révélé que plusieurs autres programmes contribuent à promouvoir la nutrition et les choix alimentaires dans les collectivités isolées du Nord canadien :

- Les programmes de petit-déjeuner et de déjeuner dans les écoles se sont avérés un moyen efficace pour favoriser la sécurité alimentaire des jeunes et ils incitent à des choix alimentaires sains;
- Les cours de cuisine, les ateliers sur la nutrition et les dégustations d'échantillons d'aliments sains offerts par Santé Canada ou dans le cadre de programmes communautaires ont contribué au développement des habiletés culinaires et à la promotion de la consommation d'aliments sains;

⁸⁷ P.J. Usher, M. Baikie, M. Demmer, D. Nakashima, M.G. Stevenson et M. Stiles. *Communicating about Contaminants in Country Food: The Experience in Aboriginal Communities*. Ottawa : service de la recherche, Inuit Tapirisat du Canada, 1995.)

- Les programmes de boîtes vertes et d’achats directs appuient l’achat de fruits et légumes, ce qui a contribué à une alimentation plus saine; et
- Les programmes d’aide à la récolte qui facilitent la chasse, la cueillette et la pêche de produits traditionnels locaux augmentent la consommation d’aliments nutritifs, soutiennent les pratiques de récolte traditionnelles et incitent à une culture de partage⁸⁸.

⁸⁸ Jody B. Glacken (2008). *Promising practices for food security – Rapport sommaire provisoire*, Ottawa : Direction générale de la santé des Premières nations et des Inuits, Santé Canada.

8. Conclusions et recommandations

8.1 Conclusions

L'évaluation a été menée en réponse à l'exigence du Conseil du Trésor pour que le programme soit évalué en 2012-2013 afin d'examiner la transition du programme Aliments-poste au nouveau programme et de renseigner la direction d'AANDC sur : 1) l'utilisation des ressources; 2) les résultats préliminaires et le rendement global du programme.

Cette évaluation est conforme aux exigences de la Politique sur l'évaluation du Conseil du Trésor et elle soutient les conclusions concernant :

- la pertinence;
- la conception et la mise en œuvre;
- le rendement et l'atteinte des résultats escomptés; et
- l'efficacité et l'économie.

Le programme NNC doit continuer d'accroître l'accès aux aliments sains, ce qui comprend les aliments traditionnels, des résidents des collectivités isolées dans le Nord. Le programme est clairement harmonisé avec les résultats des Canadiens en santé et avec les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral pour l'atteinte des résultats en matière de santé dans le Nord. Des programmes qui complètent le programme NNC au lieu de le chevaucher existent dans d'autres compétences provinciales et territoriales et dans la collectivité.

Dans l'ensemble, le nouveau programme qui a été établi en remaniant l'ancien programme Aliments-poste et qui s'appuie sur un modèle axé sur le marché est bien adapté à l'atteinte des objectifs visant à rendre la nourriture plus accessible. En raison des critères d'admissibilité actuels, certaines collectivités ne peuvent pas participer au programme et ont donc des besoins non satisfaits. Il faut également recourir de manière plus stratégique aux comités consultatifs et de surveillance et il faut que la conception du programme permette de mieux soutenir un de ses objectifs, soit de faciliter la consommation d'aliments traditionnels.

Pour ce qui est du rendement, les documents sur le programme et les données sur les envois de nourriture démontrent clairement un accès accru à des aliments nutritifs. La perception est que le programme NNC joint une plus grande proportion de la population nordique à risque que le programme Aliments-poste joignait et il met l'accent sur l'utilisation du point de vente au détail communautaire. Les résidents des collectivités admissibles connaissent le programme NNC et la façon dont il a remplacé le programme Aliments-poste, mais ils sont moins familiers de l'objectif du programme et de son fonctionnement de même que du fonctionnement de la contribution. Enfin, la mesure dans laquelle la contribution est transférée ne semble pas toujours claire pour les consommateurs, ce qui donne à penser qu'il faut que l'établissement des prix par les détaillants, avant et après l'application de la contribution, soit plus transparent.

Sur les plans de l'efficacité et de l'économie, le programme NNC est plus rentable, en grande partie parce qu'il s'appuie sur un modèle axé sur le marché et sur la liste révisée des aliments admissibles et non sur la stratégie de limitation des coûts. Certaines options de rechange, comme les initiatives communautaires sur les aliments, et modifications, comme les investissements sur le plan des capacités infrastructurelles, pourraient contribuer à réduire les coûts du programme tout en appuyant les collectivités admissibles. La stratégie de limitation des coûts du programme NNC et ses leviers ne sont pas appliqués et, même si le budget de contribution du programme a permis de soutenir les collectivités admissibles jusqu'ici, le budget plafonné pourrait être insuffisant pour soutenir les bénéficiaires du programme.

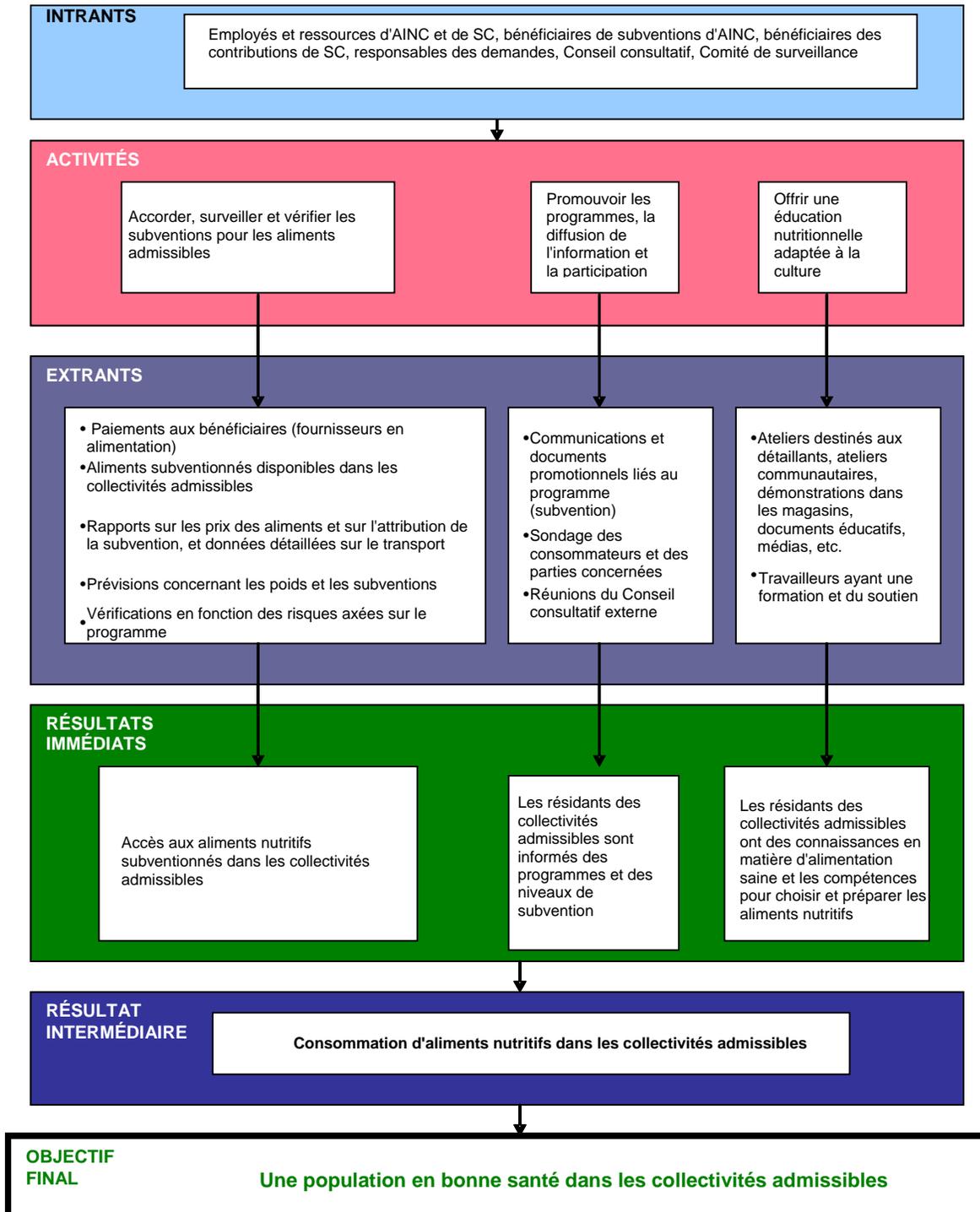
En conclusion, le programme de contribution du programme NNC n'est pas et ne devrait pas être considéré comme la seule solution pour diminuer l'insécurité alimentaire, et des efforts devront être déployés ailleurs pour explorer des solutions de rechange durables visant à améliorer la sécurité alimentaire dans le Nord.

8.2 Recommandations

Il est recommandé qu'AANDC :

1. Revoir les critères d'admissibilité des collectivités pour veiller à ce qu'ils reflètent les objectifs du programme NNC.
2. Revoir les structures de gouvernance actuelles de manière à :
 - a) éclaircir le mandat, le rôle et les responsabilités d'un comité de surveillance efficace; et
 - b) éclaircir le mandat, le rôle et les responsabilités du conseil consultatif, tout en prenant en considération le niveau de ressources requis de la part de la direction du programme pour appuyer ces activités.
3. Revoir la stratégie de communication actuelle de manière à mieux coordonner les communications et les activités relatives au programme NNC qui ont lieu entre AADNC et Santé Canada.
4. Continuer d'élaborer des systèmes et des outils de collecte de données favorisant la mesure continue du rendement afin de contribuer à la collecte de données sur les résultats à plus long terme du programme.
5. Créer des partenariats avec des provinces, des territoires et divers intervenants pour favoriser la création d'un cadre de politique alimentaire coordonnée.

Annexe A – Modèle logique de NNC



Annexe B – Profils des collectivités

Collectivités choisies pour les études de cas

Iqaluit, Nunavut

Site Web principal : <http://www.city.iqaluit.nu.ca/>

Maire : John Graham

Député : Hunter Tootoo

Transport

- Iqaluit est un point d'entrée désigné au Canada pour le transport international aérien et maritime lorsqu'il n'y a pas de glace. Situé au carrefour des routes aériennes polaires et nord-atlantiques, l'aéroport d'Iqaluit peut accueillir n'importe quel type d'aéronef.
- Taux de la contribution du programme Nutrition Nord Canada – 2,30 \$ (niveau 1) et 0,50 \$ (niveau 2).



Magasins

Il y a deux épiceries : le magasin Arctic Ventures Store et le magasin Northern Store exploité par la North West Company.

Indice de bien-être des collectivités de 2006⁸⁹

- Cote pour le revenu : **96**
- Cote pour l'éducation : **55**
- Cote pour le logement : **85**
- Cote pour l'activité sur le marché du travail : **89**
- Cote pour le bien-être de la collectivité : **81**

Aperçu statistique

Aperçu		Démographie		Éducation		Marché du travail	
Population 2011	6 699	% de la population âgée de plus de	76,2 %	Sans diplôme	1 410	Taux d'emploi	56,4 %

⁸⁹ <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1298473457080/1298473617126>

Population 2006	6 184	15 ans Nombre total d'Autochtones âgés de plus de 15 ans	2 395	Diplôme d'études secondaires ou l'équivalent	370	Taux de chômage	14,0 %
Densité de la population	127,5 personnes/km²	Nombre moyen d'enfants par famille	1.4	Diplôme d'un collège, d'un cégep ou d'un autre établissement non universitaire	380	Revenu médian annuel	26 773 \$
Superficie	52,5 km²	Autochtones	3 650	Diplôme ou certificat universitaire	115	Gains comme % du revenu	89,9 %
Âge moyen	30,1	Non-Autochtones	2 435			Paiements de transfert comme % du revenu	8,3 %

Aperçu statistique du Recensement de 2011; composantes Démographie, Éducation et Marché du travail du Recensement de 2006

Aklavik, région d'Inuvik (Territoires du Nord-Ouest)

Site Web principal : <http://www.aklavik.ca/>

Maire : Arnie Steinberg

Député : David Krutko

Transport

- La collectivité est servie par aéronef à l'aéroport Aklavik/Freddie Carmichael et par hydravion à l'aérodrome Aklavik .
- Il y a aussi une route d'hiver directement d'Inuvik sur les cours d'eau du delta du Mackenzie.
- Taux de la contribution du programme Nutrition Nord Canada – 1,60 \$ (niveau 1) et 0,05 \$ (niveau 2).



Magasins

Il y a deux magasins généraux : le magasin Northern Store, exploité par la North West Company, et le Stanton's.

Indice de bien-être des collectivités de 2006⁹⁰

- Cote pour le revenu : **70**
- Cote pour l'éducation : **30**
- Cote pour le logement : **75**
- Cote pour l'activité sur le marché du travail : **73**
- Cote pour le bien-être de la collectivité : **62**

Aperçu statistique

Aperçu		Démographie		Éducation		Marché du travail	
Population 2011	633	% de la population âgée de plus de 15 ans	78,5 %	Sans diplôme	260	Taux d'emploi	39,5 %
Population 2006	594	Nombre total d'Autochtones âgés de plus de 15 ans	545	Diplôme d'études secondaires ou l'équivalent	55	Taux de chômage	25,6 %
Densité de la population	43,7 personnes/km²	Nombre moyen d'enfants par famille	1,6	Diplôme d'un collège, d'un cégep ou d'un autre établissement non universitaire	50	Revenu médian annuel	15 200 \$
Superficie	14,47 km²	Autochtones	545	Diplôme ou certificat universitaire	10	Gains comme % du revenu	77,8 %
Âge moyen	31,1	Non-Autochtones	40			Paiements de transfert comme % du revenu	21,2 %

Aperçu statistique du Recensement de 2011; composantes Démographie, Éducation et Marché du travail du Recensement de 2006

⁹⁰ <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1298473457080/1298473617126>

Cape Dorset, Nunavut

Site Web principal : <http://www.capedorset.ca/en/index.asp>

Maire : Cary Merritt

Député : Hunter Tootoo

Transport

- La collectivité est servie par aéronef à l'aéroport Cape Dorset , une courte piste qui offre des correspondances plus au nord que Cape Dorset (vers l'aéroport d'Iqaluit).
- Lorsqu'il n'y a pas de glace, les navires empruntent le détroit d'Hudson.
- Taux de la contribution du programme Nutrition Nord Canada – 4,60 \$ (niveau 1) et 2,80 \$ (niveau 2).

Magasins

Il y a deux magasins généraux : le magasin Arctic Coop et le magasin Northern Store exploité par la North West Company.

Indice de bien-être des collectivités de 2006⁹¹

- Cote pour le revenu : **66**
- Cote pour l'éducation : **30**
- Cote pour le logement : **62**
- Cote pour l'activité sur le marché du travail : **75**
- Cote pour le bien-être de la collectivité : **58**

Aperçu statistique



Aperçu

Démographie

Éducation

Marché du
travail

⁹¹ <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1298473457080/1298473617126>

Population 2011	1 363	% de la population âgée de plus de 15 ans	66,6 %	Sans diplôme	510	Taux d'emploi	42,8%
Population 2006	1 261	Nombre total d'Autochtones âgés de plus de 15 ans	720	Diplôme d'études secondaires ou l'équivalent	70	Taux de chômage	25,3 %
Densité de la population	139,9 personnes/km²	Nombre moyen d'enfants par famille	2,1	Diplôme d'un collège, d'un cégep ou d'un autre établissement non universitaire	55	Revenu médian annuel	12 672 \$
Superficie	9,74 km²	Autochtones	1 130	Diplôme ou certificat universitaire	15	Gains comme % du revenu	75,4 %
Âge moyen	23,8	Non-Autochtones	100			Paiements de transfert comme % du revenu	23,2 %

Aperçu statistique du Recensement de 2011; composantes Démographie, Éducation et Marché du travail du Recensement de 2006

Poplar River (Manitoba)

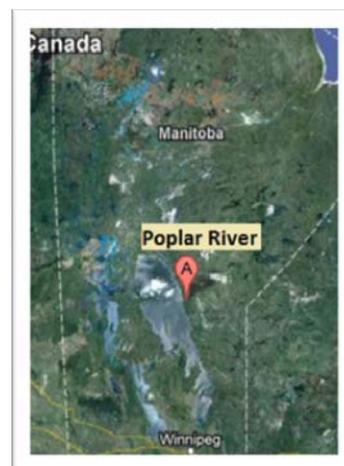
Site Web principal : <http://www.poplarriverfirstnation.ca>

Chef : Guy Douglas

Député provincial :

Transport

- Une piste en gravier de 2 500 pieds est entretenue par la province du Manitoba et il y a des vols réguliers et des vols nolisés.
- À l'occasion, des biens et des fournitures sont transportés par barge à la collectivité depuis Matheson Island.
- Il n'y a pas de route d'accès permanente qui mène à Poplar River; il y a par contre une route d'hiver qui donne accès par Pine Dock jusqu'au côté est du lac Winnipeg, à Bloodvein au nord jusqu'à Berens River et à Poplar River.
- Taux de la contribution du programme Nutrition Nord Canada – 1,30 \$ (niveau 1) et 0,05 \$ (niveau 2).



Magasins

Il y a une épicerie : le magasin Northern Store exploité par la North West Company.

Indice de bien-être des collectivités de 2006⁹²

- Cote pour le revenu : **49**
- Cote pour l'éducation : **15**
- Cote pour le logement : **62**
- Cote pour l'activité sur le marché du travail : **71**
- Cote pour le bien-être de la collectivité : **49**

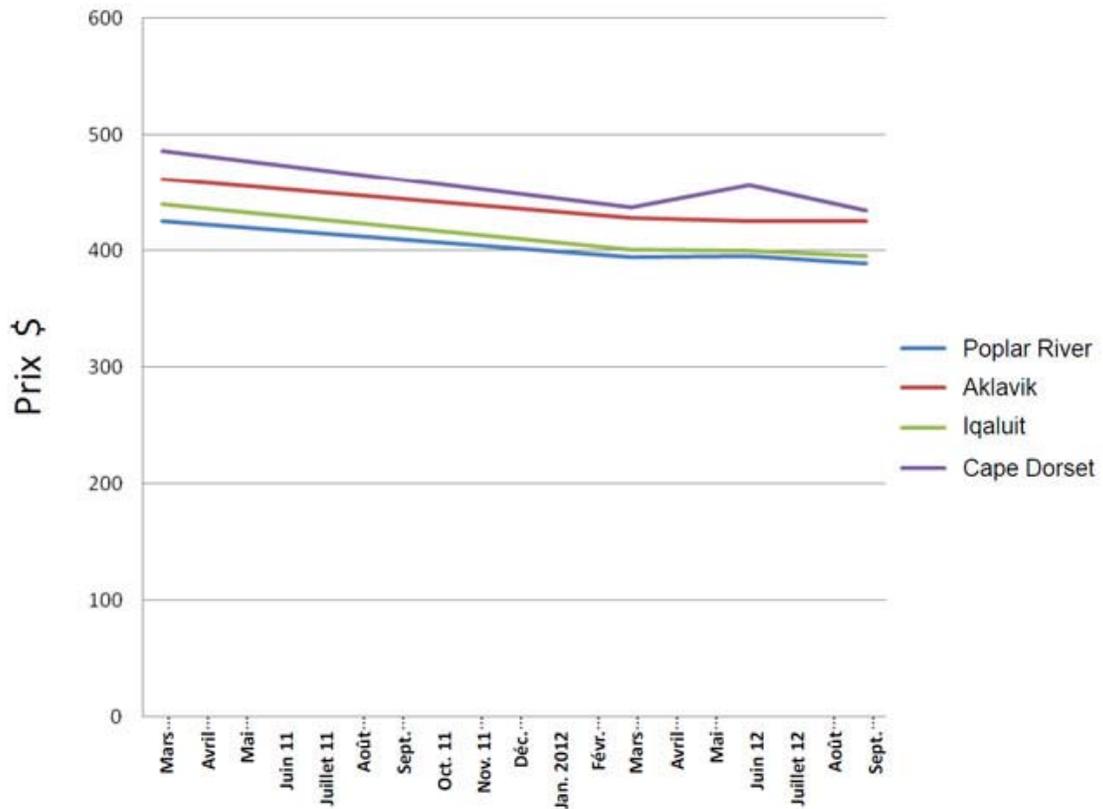
Aperçu statistique

Aperçu	Démographie			Éducation		Marché du travail	
Population 2011	848	% de la population âgée de plus de 15 ans	63,3 %	Sans diplôme	325	Taux d'emploi	40,3 %
Population 2006	643	Nombre total d'Autochtones âgés de plus de 15 ans	385	Diplôme d'études secondaires ou l'équivalent	30	Taux de chômage	18,4 %
Densité de la population	51,1 personnes/km²	Nombre moyen d'enfants par famille	2,0	Diplôme d'un collège, d'un cégep ou d'un autre établissement non universitaire	20	Revenu médian annuel	11 477 \$
Superficie	16,59 km²	Autochtones	630	Diplôme ou certificat universitaire	10	Gains comme % du revenu	62,6 %
Âge moyen	22,1	Non-Autochtones	10			Paiements de transfert comme % du revenu	34,4 %

Aperçu statistique du Recensement de 2011; composantes Démographie, Éducation et Marché du travail du Recensement de 2006

⁹² <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1298473457080/1298473617126>

Panier de provisions nordique révisé pour les études de cas



Les données sont fondées sur le Panier de provisions nordique révisé⁹³, des collectivités choisies pour les études de cas.

⁹³ <http://www.nutritionnorthcanada.ca/fra/1369314079798/1369314090524>