



Assemblée générale

Distr. générale
24 décembre 2012
Français
Original: anglais

Conseil des droits de l'homme

Vingt-deuxième session

Point 3 de l'ordre du jour

**Promotion et protection de tous les droits de l'homme,
civils, politiques, économiques, sociaux et culturels,
y compris le droit au développement**

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, Olivier de Schutter

Additif

Mission au Canada*

Résumé

Le présent rapport, soumis conformément à la résolution 13/4 du Conseil des droits de l'homme, contient les conclusions et recommandations formulées par le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation à l'issue de sa visite au Canada du 6 au 16 mai 2012. En premier lieu, le rapport examine la situation de la sécurité alimentaire au Canada (chap. II) ainsi que le cadre juridique et politique régissant la réalisation du droit à une alimentation suffisante (chap. III). En deuxième lieu, il passe en revue des questions spécifiques relatives aux politiques agricoles (chap. IV), à la protection des segments les plus pauvres de la population (chap. V), à l'accès à des régimes alimentaires adéquats et à l'incidence croissante du surpoids et de l'obésité (chap. VI), à la contribution du Canada à la sécurité alimentaire mondiale (chap. VII), ainsi que les problèmes spécifiques rencontrés par les populations autochtones (chap. VIII).

* Le résumé du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le rapport proprement dit, joint en annexe, est distribué dans la langue originale et en français seulement.

Annexe

[Anglais et français seulement]

Rapport du Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation sur sa mission au Canada (6-16 mai 2012)

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–4	3
II. Situation de l'insécurité alimentaire.....	5–8	4
III. Cadre juridique et politique.....	9–17	5
A. Cadre juridique	9–12	5
B. Cadre politique	13–17	6
IV. Disponibilité alimentaire: politiques agricoles.....	18–29	8
V. Accessibilité alimentaire: protéger l'accès aux denrées alimentaires pour les plus pauvres.....	30–40	11
A. Protection sociale.....	30–37	11
B. Législation relative au salaire minimum.....	38	14
C. Maximum des ressources disponibles	39–40	14
VI. Suffisance alimentaire.....	41–47	15
VII. Coopération en faveur de l'aide alimentaire et du développement	48–52	17
VIII. Peuples autochtones	53–68	18
A. Nutrition Nord Canada	56–61	19
B. Accès à des aliments traditionnels/prélevés dans la nature	62–65	21
C. Accès à la terre	66–68	22
IX. Conclusions et recommandations.....	69	23

I. Introduction

1. Le Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a effectué une visite officielle au Canada du 6 au 16 mai 2012, à l'invitation du Gouvernement. Sa mission avait pour objet d'examiner la manière dont le droit de l'homme à une alimentation suffisante est réalisé au Canada. Le Rapporteur spécial souhaite remercier le Ministère canadien des affaires étrangères et du commerce international d'avoir coordonné la visite. En outre, il remercie les représentants des ministères fédéraux suivants qui se sont entretenus avec lui: le Ministère des affaires autochtones et du développement du Nord; le Ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire; le Ministère des pêches et des océans; Santé Canada (Ministère de la santé); le Ministère des ressources humaines et du développement des compétences; le Ministère de la justice; et l'Agence canadienne de développement international. Il a également rencontré la Ministre de la santé, M^{me} Leona Aglukkaq.

2. Le Rapporteur spécial a également eu la possibilité de rencontrer des autorités provinciales et municipales, notamment des représentants du Ministère de la santé et des services sociaux du Nunavut; du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales, du Ministère des services à l'enfance et à la jeunesse et du Ministère des services de santé et des soins à long terme de l'Ontario; de la Commission des droits de l'homme et du Centre d'assistance juridique en matière de droits de la personne de l'Ontario; de la ville de Toronto (équipe de stratégie alimentaire et Conseil des politiques de l'alimentaire); ainsi que du Ministère des affaires autochtones et du Nord du Manitoba; du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des initiatives rurales du Manitoba; du Ministère du service à la famille et du travail ainsi que du Ministère de la vie saine, des aînés et de la consommation du Manitoba. Le Rapporteur spécial a également rencontré des dirigeants de partis politiques, tels que Thomas Mulcair, chef du Nouveau parti démocratique, et Bob Rae, chef par intérim du Parti libéral.

3. Au cours de sa visite, le Rapporteur spécial s'est rendu à Montréal (Québec), à Ottawa et Toronto (Ontario); à Winnipeg (Manitoba); et à Edmonton (Alberta), où il a organisé huit réunions avec la société civile au cours desquelles il a rencontré des représentants d'organisations d'agriculteurs, de groupes de protection de la sécurité alimentaire, d'organisations des droits de l'homme, et des universitaires, des chercheurs, ainsi que des membres de communautés. Il a reçu des communications de l'ensemble du Canada, tant lors de ces réunions que par écrit.

4. Le Rapporteur spécial a également eu l'occasion de rencontrer des groupes et des communautés autochtones au Québec, en Ontario, au Manitoba et en Alberta, notamment l'Inuit Tapiriit Kanatami, le Conseil circumpolaire inuit et le Congrès des peuples autochtones. En particulier, le Rapporteur spécial tient à remercier chaleureusement l'Assemblée des chefs du Manitoba, Manitoba Keewatinowi Okimakanak et l'Organisation des chefs du Sud pour avoir facilité les visites qu'il a rendues au Manitoba à la première nation Sagkeeng (où il a rencontré des chefs, des membres des conseils et de la communauté des nations Chemawawin Cree et Pukatawagan/Mathias Cree, et des Premières nations du lac Manitoba, de Peguis, du lac Swan et de celles visées par le Traité n° 3), ainsi qu'aux Premières nations de God's River, Manto Sipi Cree et Wasagamack dans la région d'Island Lake. Le Rapporteur spécial remercie également la Confédération des Premières nations visées par le Traité n° 6, la première nation Alexis Nakota Sioux et le Conseil international des traités indiens d'avoir facilité ses visites en Alberta (où il s'est entretenu avec des dirigeants, des membres du Conseil et des communautés visées par les Traités n°s 6, 7 et 8 et de la première nation Enoch Cree et des Territoires du Nord-Ouest). Il remercie les communautés des Premières nations pour leur hospitalité ainsi que pour le temps qu'elles lui ont consacré et leur coopération.

II. Situation de l'insécurité alimentaire

5. Le Canada se classe au sixième rang selon l'indicateur du développement humain¹ et son PIB moyen par habitant est de 39 070 dollars². Bien que les récentes crises financières et économiques aient eu des répercussions sur le Canada, induisant une hausse des taux de chômage et une baisse du revenu par habitant, le Canada a relativement bien résisté par rapport à d'autres pays³. Toutefois, entre-temps, les écarts entre les personnes vivant dans la pauvreté et les segments de la population à revenu intermédiaire ou élevé se sont creusés. En 2008, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a estimé que le revenu moyen des 10 % de la population ayant le revenu le plus élevé (103 500 dollars canadiens) était 10 fois plus élevé que le revenu des 10 % dont le revenu était le plus faible (10 260 dollars) et elle a relevé des disparités croissantes en termes de gains tirés du travail et l'absence de mécanismes de redistribution. Statistique Canada indique que le ratio du revenu après impôt des 20 % de familles les mieux loties et des 20 % de familles les plus pauvres est passé de 4,6 au début des années 1990 à 5,5 en 2000, et qu'il reste relativement stable depuis. Le Canada est toutefois très bien placé dans l'indice de mobilité sociale intergénérationnelle de l'OCDE (2010).

6. Un nombre croissant de personnes au Canada ne sont pas en mesure de satisfaire leurs besoins alimentaires de base. En 2007-2008, 7,7 % des ménages ont indiqué qu'ils étaient confrontés à une insécurité alimentaire modérée ou sévère⁴; environ 1 920 000 personnes, âgées de 12 ans ou plus, vivaient dans des ménages confrontés à l'insécurité alimentaire, et 1 famille sur 10 ayant la charge d'au moins un enfant de moins de 6 ans était en situation d'insécurité alimentaire⁵. Selon des données préliminaires émanant des ménages ayant répondu à l'Enquête 2011 sur la santé dans les collectivités canadiennes, 8,2 % (1,1 million) de ménages sont désormais peut-être confrontés à l'insécurité alimentaire et, selon certaines estimations, cela concernerait 4,3 millions de personnes⁶. En outre, en 2007-2008, 55 % des ménages dans lesquels la principale source de revenus était l'aide sociale étaient en situation d'insécurité alimentaire, conséquence d'un écart marqué entre les niveaux de l'aide sociale et les coûts de la vie croissants⁷.

7. Le caractère inadapté des régimes de protection sociale s'agissant de répondre aux besoins essentiels des ménages a accéléré la diffusion de l'aide alimentaire privée et caritative. En 2011, Banques alimentaires Canada a calculé que, chaque mois, près de 900 000 Canadiens recouraient aux banques alimentaires, un peu plus de la moitié d'entre eux étant bénéficiaires de l'aide sociale⁸. Toutefois, faute d'accès aux banques alimentaires, les ménages vulnérables des communautés isolées et des territoires du Nord dépendaient

¹ Indicateurs internationaux de développement humain, <http://hdr.undp.org/fr/statistiques/>.

² Statistiques de l'OCDE. Stat Extracts 2011, <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=558>.

³ Conference Board du Canada, <http://www.conferenceboard.ca/hcp/hot-topics/recession.aspx>.

⁴ Santé Canada, Enquête de santé dans les collectivités, Cycle 2.2 de nutrition (2004): Sécurité alimentaire des ménages liée au revenu. Ottawa (Ontario). Bureau de la politique et de la promotion de la nutrition, Direction générale des produits de santé et des aliments 2007.

⁵ Santé Canada, «Insécurité alimentaire des ménages au Canada en 2007-2008: statistiques et graphiques clés», <http://www.hc-sc-gc-ca/fin-an/surveill/nutrition/commun/insecurit/key-stats-cles-2007-2008-fra-php>.

⁶ Communication du Nouveau parti démocratique – Rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'alimentation, Mission 2012 au Canada, établie par le Bureau du chef de l'opposition, Département des affaires parlementaires, 8 mai 2012, p. 1, [http://foodsecurecanada.org/foodsecurecanada.org/files/NDPSubmissiontotheUNSpecialRapporteur\(May82012\)EN.pdf](http://foodsecurecanada.org/foodsecurecanada.org/files/NDPSubmissiontotheUNSpecialRapporteur(May82012)EN.pdf).

⁷ Santé Canada, Insécurité alimentaire des ménages au Canada en 2007-2008 (voir note 5).

⁸ Banques alimentaires Canada, <http://www.food.bankscanada.ca/Learn-About-Hunger/About-Hunger-in-Canada.aspx>.

également de l'aide alimentaire privée et caritative, bien qu'aucun chiffre ne soit disponible à cet égard.

8. Certains segments de la population demeurent particulièrement exposés à l'insécurité alimentaire. Les ménages à faible revenu, ceux qui sont tributaires de l'aide sociale comme principale source de revenus, ceux qui ne sont pas propriétaires de leur logement, les ménages dirigés par une femme seule, les populations autochtones vivant hors des réserves et les ménages composés de nouveaux immigrants⁹ sont davantage confrontés à l'insécurité alimentaire que les ménages canadiens moyens. Le Rapporteur spécial a été déconcerté par la grave situation d'insécurité alimentaire où se trouvaient les peuples autochtones vivant dans les réserves ou en dehors dans des zones reculées ou en milieu urbain. Au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut, où se trouve la plus forte concentration de populations inuits, les taux d'insécurité alimentaire en 2007-2008 s'élevaient à 11,6 %, 12,4 % et 32,6 % respectivement¹⁰. Selon l'enquête régionale longitudinale sur la santé des Premières nations (RHS 2008/10), 17,8 % des adultes des Premières nations âgés de 25 à 39 ans et 16,1 % des adultes des Premières nations âgés de 40 à 54 ans auraient dit souffrir de la faim mais n'avoir pas pu se nourrir faute d'argent pour acheter des denrées alimentaires en 2007-2008. Bien que la situation de l'insécurité alimentaire fasse l'objet d'un suivi par le biais d'enquêtes comme l'enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes, l'enquête sur la santé des Inuits et l'étude sur l'alimentation, la nutrition et l'environnement chez les Premières nations, aucune donnée n'a pu être trouvée sur l'insécurité alimentaire des Métis.

III. Cadre juridique et politique

A. Cadre juridique

9. Le bilan du Canada en matière de droits civils et politiques est impressionnant mais sa manière de protéger les droits économiques et sociaux, y compris le droit à l'alimentation, est moins exemplaire.

10. En tant que partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, à la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et à la Convention relative aux droits de l'enfant, le Canada est tenu de respecter, protéger et mettre en œuvre le droit à l'alimentation. Il n'offre toutefois pas actuellement de protection constitutionnelle ou juridique du droit à l'alimentation. La Charte canadienne des droits et libertés de 1982 protège un certain nombre de droits civils et politiques mais ne contient pas de dispositions de fond visant à protéger les droits sociaux et économiques en général et le droit à l'alimentation en particulier. Tandis que l'article 7 (protection du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne) et l'article 15 (garantie du droit à l'égalité devant et en vertu de la loi) offrent des moyens de protéger le droit à l'alimentation, et que l'appareil judiciaire a affirmé à plusieurs reprises que les normes internationales des droits de l'homme constituaient des sources d'interprétation de la Constitution et des lois dont il fallait tenir compte¹¹, la jurisprudence n'a pas encore reconnu expressément le droit à l'alimentation.

⁹ En 2007-2008, 12,6 % des ménages de nouveaux immigrants étaient confrontés à l'insécurité alimentaire, contre 7,5 % des ménages de non-immigrants et 7,8 % des ménages d'immigrants non récents, voir Santé Canada, «Insécurité alimentaire des ménages au Canada en 2007-2008» (note 5).

¹⁰ Santé Canada, «Insécurité alimentaire des ménages au Canada en 2007-2008» (note 5).

¹¹ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante, par. 21.

11. La loi canadienne sur les droits de la personne ne protège pas les droits économiques et sociaux. De même, bien que chaque province soit dotée d'une loi relative aux droits de l'homme qui, dans de nombreux cas, indique que la «condition sociale» ou la «source de revenus» sont protégées en vertu de la loi, aucune d'elles ne codifie le droit à l'alimentation ou les droits économiques et sociaux de façon plus générale. Cela étant, au niveau fédéral, la pauvreté et la situation socioéconomique ne sont pas considérées comme un motif de discrimination interdite, bien qu'un comité spécial chargé par le Ministre de la justice d'examiner la loi sur les droits de la personne ait trouvé abondamment la preuve, en 2000, d'une vaste discrimination fondée sur les diverses caractéristiques qui se rattachent à la condition sociale, comme la pauvreté, le faible niveau d'instruction, l'absence de domicile fixe et l'analphabétisme» et ait recommandé que la «condition sociale» soit ajoutée aux motifs de discrimination illicite¹². C'est ce que recommande également le Comité des droits économiques, sociaux et culturels.

12. Le Rapporteur spécial est préoccupé par l'écart croissant entre les engagements du Canada en matière de droits de l'homme au niveau international et leur mise en œuvre au niveau national. Le Gouvernement a affirmé que la Charte pouvait être interprétée comme garantissant le droit à disposer des moyens nécessaires à un niveau de vie suffisant¹³. Par exemple, dans sa communication au Comité des droits économiques, sociaux et culturels au cours du deuxième examen périodique dont le Canada a fait l'objet, le Gouvernement a fait savoir que «[si] la garantie de la sécurité de la personne prévue au titre de l'article 7 de la Charte peut ne pas entraîner le droit à une certaine forme d'aide sociale, cette garantie fait que nul n'est privé des choses essentielles à la vie»¹⁴. Le fait que lorsque la question a été soulevée devant les tribunaux les gouvernements successifs aient avancé des interprétations de dispositions de la Charte selon lesquelles celles-ci prévoiraient des voies de recours aux personnes sans abri et à celles souffrant de la faim ou victimes d'autres violations du droit à un niveau de vie suffisant laisse perplexe. Le Rapporteur spécial est également préoccupé par le fait que bien que le Comité permanent de fonctionnaires chargé des droits de la personne (composé de fonctionnaires aux niveaux fédéral, provincial et territorial) ait été établi afin d'assurer le suivi des recommandations formulées par les mécanismes des droits de l'homme des Nations Unies, un tel suivi est en pratique inégal (E/C.12/CAN/CO/4, E/C.12/CAN/CO/5, par. 12).

B. Cadre politique

13. Un nombre croissant de provinces appliquent ou élaborent des stratégies de réduction de la pauvreté dont certaines sont consacrées par la législation, notamment une loi québécoise visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, la loi sur la réduction de la pauvreté adoptée en 2009 en Ontario ou la loi du Manitoba de 2011 sur la stratégie de réduction de la pauvreté. Les provinces ont pris des mesures visant à développer les économies rurales, à encourager la production et la consommation de produits alimentaires locaux et à adopter des politiques visant à améliorer la sécurité alimentaire et à promouvoir des régimes alimentaires sains, y compris l'Initiative communautaire en matière d'alimentation de la Colombie-Britannique, le Cadre nutritionnel du Yukon, les Lignes directrices de l'Alberta en matière de nutrition pour les enfants et les jeunes, l'Initiative du nord du Manitoba en faveur de produits alimentaires sains, le Programme de bonne nutrition des élèves de l'Ontario et le Cadre d'action du Nunavut en matière de nutrition. En outre, certaines provinces ont adopté des lois visant à protéger les terres agricoles contre

¹² Comité indépendant chargé d'examiner la loi canadienne sur les droits de la personne, *La promotion de l'égalité: Une nouvelle vision* (Ottawa: Ministère de la justice, 2000), p. 105 à 112.

¹³ E/1994/104/Add.17, par. 8.

¹⁴ E/C.12/1993/SR.5, par. 3 et 21.

le développement urbain; tel est le cas du Québec, de la Colombie-Britannique et de l'Ontario. Toutes ces mesures sont importantes afin de garantir le droit à l'alimentation, mais aucune province n'a adopté de stratégie alimentaire en tant que telle, combinant différents objectifs dans le cadre d'une approche globale et transversale.

14. Des politiques alimentaires commencent à apparaître au niveau municipal. Un grand nombre de conseils chargés de la politique alimentaire ont été créés dans tout le Canada; ils constituent une enceinte de dialogue entre les divers acteurs qui travaillent sur les questions alimentaires, et tiennent compte des systèmes alimentaires pour tenter d'intégrer les questions de l'alimentation, de l'agriculture, de la santé, des transports, de l'économie et de la protection sociale. Le Rapporteur spécial a rencontré des représentants du Conseil de politique alimentaire de Toronto, mis en place en 1991 sous les auspices du Conseil de santé de Toronto. Le Conseil de politique alimentaire, composé de 30 membres issus de la communauté, du Conseil de santé de Toronto, du conseil municipal, de communautés d'agriculteurs locaux et du Conseil des politiques alimentaires jeunesse, œuvre en faveur de programmes de sécurité alimentaire novateurs à destination des communautés et collabore à diverses initiatives de la ville en matière de sécurité alimentaire. Ces modèles participatifs de gestion du système alimentaire méritent le soutien des pouvoirs publics aux niveaux provincial, territorial et fédéral en vue de leur intégration dans un cadre à l'échelle nationale.

15. Durant sa visite, il est devenu évident pour le Rapporteur spécial que le Canada tirerait parti d'un droit national à une stratégie alimentaire, comme cela avait été recommandé par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels¹⁵ et dans le cadre des Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, adoptées à l'unanimité par les membres du Conseil de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), dont le Canada, en 2004. Ce constat est important pour deux raisons. En premier lieu, afin de lutter efficacement contre la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition, il est nécessaire de bien comprendre qui a faim, et qui souffre de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait que les modifications du budget actuel rendront la collecte et l'analyse de données plus compliquées, en particulier en raison des changements dans la collecte de données, résultant de la suppression de l'obligation pour les individus de remplir la version longue du formulaire de recensement. Des préoccupations ont également été exprimées à propos du démantèlement du Conseil national du bien-être social, qui offrait une enceinte pour la collecte et la comparaison de données concernant, entre autres, les taux d'aide sociale à travers le pays. En s'orientant vers l'adoption d'une stratégie nationale pour la réalisation du droit à l'alimentation, le Canada pourrait décider quelles données sont nécessaires à l'appui de politiques fondées sur des réalités visant à l'élimination de la faim et de la malnutrition, y compris l'obésité, et au suivi des progrès accomplis.

16. En deuxième lieu, une stratégie nationale intégrée pour la réalisation du droit à l'alimentation devrait permettre une répartition claire des responsabilités entre différents niveaux de gouvernement. Le Canada est doté d'un système complexe de partage des pouvoirs entre trois niveaux de gouvernement – fédéral (national), provincial/territorial et municipal ou local – comportant différents degrés de responsabilité quant aux politiques touchant au système alimentaire et à l'exercice du droit à une alimentation suffisante. Une amélioration de la coordination entre ces niveaux permettra au pays de relever plus efficacement les défis qu'il rencontre, en créant des synergies et en faisant en sorte que les efforts déployés à chaque niveau soient appuyés par d'autres niveaux.

¹⁵ Voir Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 12 (1999) sur le droit à une nourriture suffisante, par. 21.

17. Le Rapporteur spécial a estimé encourageant le fait que, lors de l'élection fédérale de 2011, tous les grands partis ont inclus une stratégie nationale en matière de sécurité alimentaire dans le cadre de leur programme. Un certain nombre d'initiatives de diverses parties prenantes, dont la Fédération canadienne de l'agriculture, l'Institut canadien des politiques agroalimentaires, le Conference Board et le Projet pour une politique alimentaire populaire, visent à élaborer une stratégie alimentaire nationale. Elles attestent que les agriculteurs, l'industrie et des personnes, dans l'ensemble du Canada, souhaitent une stratégie alimentaire nationale.

IV. Disponibilité alimentaire: politiques agricoles

18. L'agriculture et le secteur agroalimentaire (y compris les services liés aux produits alimentaires, la vente au détail/en gros, la transformation de produits alimentaires, de boissons et du tabac; l'agriculture primaire; ainsi que les fournisseurs d'intrants et de services) représentent 8,1 % du PIB national et emploient 2,1 millions de Canadiens, soit près de 13 % de tous les secteurs de l'emploi dans le pays¹⁶. Il existe 229 377 exploitations au Canada. L'industrie agroalimentaire est la plus importante industrie manufacturière et un gros employeur dans de nombreuses zones rurales.

19. Le Rapporteur spécial a toutefois été informé de nombreuses préoccupations concernant l'orientation générale des politiques agricoles. Depuis les années 1950, le Canada est passé à des modes de production à grande échelle et à forte consommation d'intrants, ce qui a conduit à des pratiques agricoles de moins en moins viables et à une augmentation des niveaux d'émission de gaz à effet de serre, de contamination des sols et de déclin de la diversité biologique. La conclusion de l'Accord de libre-échange avec les États-Unis en 1989 et de l'Accord de libre-échange nord-américain en 1994 a encouragé la libéralisation des échanges dans le secteur agricole. Les politiques axées sur l'exportation dans le secteur agricole ont entraîné un accroissement de la concentration, de l'intégration verticale et de la consolidation des acheteurs dans le secteur agroalimentaire. Entre 1988 et 2007, le nombre d'exploitations a diminué de 25 %.

20. La libéralisation des échanges a porté préjudice à de nombreux producteurs agricoles canadiens, dont les revenus nets ont baissé et dont la dette a considérablement augmenté au cours des dernières décennies. Tandis que les exportations du Canada ont triplé en valeur entre 1988 et 2010 et que la valeur totale des exportations agricoles et agroalimentaires a augmenté de 420 % pendant cette période, le revenu net effectif des exploitations est resté stable jusqu'à la récente montée en flèche des prix agricoles (de 3,8 milliards de dollars en 1988 à 3,7 milliards de dollars en 2010, et à 5,7 milliards de dollars en 2011), bien que les versements de soutien aux exploitations financés par les contribuables puissent masquer une perte de revenu net: en 2007 par exemple, le montant des subventions de soutien aux exploitations s'est élevé à 3,7 milliards de dollars au total, masquant une perte de revenu net des marchés de 2,2 milliards de dollars. Les plus grosses exploitations du Canada absorbent un montant disproportionné des subventions en raison de la conception des programmes de soutien et du plafond élevé de subvention maximale (3 millions de dollars par exploitation). Depuis la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, la dette totale des exploitations a triplé, passant de 22,5 milliards de dollars à plus de 65 milliards en 2007¹⁷.

¹⁶ Chiffres fournis par le Ministère canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire.

¹⁷ Informations reçues du Syndicat national des cultivateurs et du Ministère canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire, *Vue d'ensemble du système agricole et agroalimentaire canadien 2012* (établie à partir des données disponibles en août 2011).

21. La baisse à long terme des prix agricoles à la production par rapport aux prix des intrants et au coût de la vie signifie que les marges sont en constant resserrement, ce qui oblige les agriculteurs à relever les niveaux de production simplement pour maintenir leurs niveaux de revenus. Pour produire plus, ils doivent acheter davantage de terres et de produits chimiques, et de plus gros équipements, augmenter la taille de leur cheptel et s'endetter davantage. Les petits exploitants agricoles sont également confrontés au fait que l'industrie agroalimentaire finance de plus en plus les intrants, et ils doivent faire face à des pressions commerciales croissantes sur les terres agricoles compte tenu de la concurrence grandissante en ce qui concerne les terres¹⁸. Dans ce contexte, les obstacles au renouvellement des agriculteurs sont considérables: le nombre d'agriculteurs âgés de moins de 35 ans a diminué de plus de 60 %, passant de 77 910 en 1991 à un peu moins de 30 000 en 2006.

22. Étant donné l'augmentation de la concentration dans le secteur agricole, celui-ci est devenu fortement tributaire de la main-d'œuvre agricole étrangère temporaire: environ 30 000 travailleurs migrants agricoles viennent au Canada chaque année au titre des programmes de travailleurs étrangers temporaires¹⁹. Ces travailleurs se trouvent dans une situation extrêmement précaire, vu que les restrictions liées à leur permis valable à l'égard d'un seul employeur et la crainte permanente d'être expulsé du Canada après une interruption de contrat font qu'il leur est impossible, en pratique, de contester leurs conditions de travail. À la différence d'autres catégories de travailleurs étrangers temporaires, les travailleurs migrants agricoles, même s'ils travaillent peut-être chaque année au Canada depuis plusieurs années ou décennies, n'ont pas accès à la résidence permanente ni à l'immigration. Les services destinés à d'autres nouveaux venus, tels que les nouveaux immigrants et les réfugiés, ne sont généralement pas disponibles pour les travailleurs migrants agricoles et, en dépit de la contribution de ces travailleurs migrants à l'économie canadienne, ils rencontrent un certain nombre d'obstacles pour avoir accès aux soins de santé et aux régimes de protection sociale. Bien qu'ils répondent aux conditions requises pour bénéficier de soins de santé au Canada, la couverture sanitaire ne s'étend pas à leur pays d'origine lorsqu'ils sont rapatriés: en pratique, des travailleurs gravement malades ou blessés sont privés de tous revenus, soins ou aide, même après avoir travaillé et payé des impôts au Canada pendant des années. Bien qu'ils aient en principe accès à une assurance-emploi, la condition prévue dans la loi sur l'assurance-emploi selon laquelle l'assuré doit être disponible pour travailler au Canada afin de pouvoir prétendre aux prestations fait qu'il est pratiquement impossible pour les travailleurs mexicains ou antillais employés au titre du programme des travailleurs agricoles saisonniers de recevoir des prestations de chômage régulières. En bref, il a été créé une catégorie marginalisée, essentiellement pour compenser la concentration accrue dans le secteur agricole et l'impossibilité de garantir le maintien de l'attractivité du secteur agricole pour les Canadiens.

23. Un secteur dynamique de petite agriculture est essentiel pour les systèmes de production locaux, que les conseils chargés de la politique alimentaire et les localités à travers le Canada cherchent désormais à renforcer. Les systèmes de production alimentaire locaux peuvent présenter des avantages considérables pour la santé et l'environnement en améliorant l'accès à des produits alimentaires frais et nutritifs, notamment pour les écoliers, les collectivités urbaines et du Nord isolées et mal desservies et les personnes âgées qui vivent dans des établissements de soins de longue durée. Les systèmes de production

¹⁸ Syndicat national des cultivateurs, *Losing Our Grip*, 2010.

¹⁹ Programme des travailleurs agricoles saisonniers, en vigueur depuis 1966 et reposant sur des accords avec le Mexique et les pays antillais du Commonwealth, et depuis 2002, le projet pilote relatif aux professions exigeant un niveau réduit de formation, ouvert aux migrants de tous les pays.

alimentaire locaux profitent aux agriculteurs locaux²⁰ et ont d'importants effets multiplicateurs sur l'économie locale.

24. Au cours de sa visite, le Rapporteur spécial a constaté qu'il existait un certain nombre d'initiatives visant à améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle et à promouvoir les marchés locaux aux niveaux municipal et provincial, en particulier dans le cadre de programmes d'approvisionnement local et par un étiquetage «Achetez des produits locaux» (Local Food Plus, Ontario terre nourricière, Buy Manitoba). Toutefois, la capacité de tous les niveaux de gouvernement de recourir au choix institutionnel des fournisseurs afin d'encourager la transition vers un système alimentaire plus viable peut être limitée par des conditions juridiques de non-discrimination imposées aux marchés publics²¹. Ces initiatives peuvent aussi être compromises par l'Accord économique et commercial global avec l'Union européenne, actuellement à l'état de projet, qui interdirait aux pouvoirs publics municipaux d'utiliser les marchés publics pour l'achat de biens et de services d'une valeur supérieure à 340 000 dollars de façon à favoriser les biens, les services ou la main-d'œuvre d'origine locale ou canadienne. De nombreuses municipalités à travers le pays se sont opposées à cette limitation de la faculté des autorités locales de promouvoir les relations urbaines-rurales et le développement économique local au moyen d'achats institutionnels et ont demandé des exemptions²².

25. Le Canada est confronté à d'autres obstacles importants dans sa transition vers un système alimentaire plus viable et décentralisé. Dans la branche du conditionnement des viandes, des mesures à forte intensité de capital ont été adoptées conformément aux prescriptions en matière de sécurité alimentaire, de telle sorte que les petits abattoirs ne sont pas rentables en raison de leurs dépenses de fonctionnement élevées et des coûts du service de la dette liés aux investissements nécessaires²³.

26. En outre, le Gouvernement a entrepris de démanteler progressivement les systèmes de commercialisation ordonnée. En 2011, le Gouvernement fédéral a fait adopter la loi n° C-18, qui mettait un terme au monopole de la Commission canadienne du blé et permettait à toute partie, à compter du 1^{er} août 2012, de commercialiser du blé et de l'orge de l'Ouest canadien aux fins d'exportation et de consommation humaine au niveau national²⁴. Le Rapporteur spécial est préoccupé par le fait que la Commission canadienne du blé perdra ainsi son rôle de stabilisateur et ne répondra plus aux besoins spécifiques des petits producteurs, ce qui renforcera encore la concentration dans le secteur des céréales.

²⁰ On estime qu'en 2007 les producteurs ont réalisé entre 40 et 80 % de profit supplémentaire sur leurs produits en les commercialisant sur les marchés de producteurs (Ministère canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire, Direction des politiques sectorielles, *Les économies alimentaires locales et régionales au Canada: Rapport sur la situation*, mars 2007, p. 30).

²¹ Voir par exemple Marie-Hélène Sylvestre, «Perspectives d'achat local pour les organismes publics québécois et les municipalités. Une analyse juridique», Institut national de santé publique du Québec, Direction du développement des individus et des communautés, septembre 2009.

²² Le 6 mars 2012, le conseil municipal de Toronto a voté une exemption permanente de l'Accord économique et commercial global Canada-Union européenne et a demandé à la province de l'Ontario de délivrer une exemption permanente de cet accord pour la ville et de protéger le droit des municipalités, hôpitaux, conseils scolaires, services publics, universités et autres entités sous-fédérales d'utiliser les marchés publics, les services et les investissements comme moyens de créer des emplois locaux et de soutenir le développement économique local. Quelque 50 autres municipalités ont demandé des exemptions analogues.

²³ Voir par exemple Union nationale des agriculteurs (Canada), «The Farm Crisis and the Cattle Sector: Toward a New Analysis and New Solutions», 19 novembre 2008, p. 23.

²⁴ La loi est actuellement contestée devant les tribunaux car ses opposants font valoir que les modifications proposées au système de guichet unique n'ont pas été établies conformément aux procédures requises au titre de la loi sur la Commission canadienne du blé alors en vigueur.

27. Par contre, les divers programmes de gestion de l'approvisionnement en produits laitiers, en volailles et en œufs présentent des avantages tant pour les producteurs que pour les contribuables. Ces outils de commercialisation encadrés par la loi ont été conçus pour imposer des règles aux vendeurs au niveau des produits de base et pour remplacer la concurrence entre agriculteurs par une action unifiée et concertée des agriculteurs afin de vendre collectivement leurs produits au bénéfice de tous. La commercialisation ordonnée a contribué à ce qu'une bonne part de marché reste entre dans les mains des agriculteurs, garantissant ainsi la viabilité d'un certain nombre de secteurs alimentaires. Elle a également permis à des zones reculées de conserver une production agricole et des installations de transformation, réduisant ainsi les coûts de distribution aux consommateurs vivant dans ces zones. En revanche, les programmes de gestion de l'approvisionnement autorisent l'échange de quotas sans contrôles suivant les principes des producteurs autorisés les plus offrants. La valeur des produits peut ainsi augmenter considérablement et les coûts de capitalisation pour les agriculteurs augmenter en conséquence, limitant ainsi les nouvelles entrées dans le secteur. Le système devrait être renforcé au vu de ses avantages, mais aussi réformé afin d'assurer une plus grande équité et de faciliter l'entrée de nouveaux agriculteurs.

28. Le Rapporteur spécial estime qu'il faudrait s'attacher davantage à la nécessité d'assurer le développement de systèmes alimentaires locaux. Dans le Rapport de 2007 sur la situation, le Ministère canadien de l'agriculture et de l'agroalimentaire a souligné que «l'intérêt croissant que suscite le mouvement de l'alimentation locale dans le monde risque d'exclure les producteurs canadiens des marchés d'exportation, marchés dont dépend grandement le secteur de l'agriculture au Canada», de sorte qu'il est impératif pour le Canada de créer ses propres marchés pour les denrées alimentaires produites au niveau local. Il a par ailleurs noté que «la longue tradition canadienne qui consiste à axer la production alimentaire sur les exportations nuit à la formation de circuits alimentaires viables à l'intérieur du pays» et que le cadre stratégique «constitue une barrière considérable pour la mise en place de réseaux d'alimentation locale»²⁵.

29. Le Rapporteur spécial partage cet avis. Il espère que ces préoccupations seront examinées dans le cadre de l'élaboration du prochain projet d'accord stratégique quinquennal relatif à la politique agricole intitulé *Cultivons l'avenir 2 (2013-2018)*. Cette initiative donne l'occasion au Gouvernement de relever d'importants défis en matière d'environnement, de santé publique et d'insécurité alimentaire, et de répondre aux attentes exprimées par le mouvement pour une alimentation responsable en garantissant une participation active et concrète au processus d'élaboration de la nouvelle politique.

V. Accessibilité alimentaire: protéger l'accès aux denrées alimentaires pour les plus pauvres

A. Protection sociale

30. La pauvreté touche quelque 3 millions de Canadiens. En 2010, 550 000 enfants vivaient dans des foyers souffrant d'insécurité alimentaire. Dans les familles des Premières nations, un enfant sur quatre vit dans la pauvreté. La pauvreté est l'un des principaux facteurs qui entravent l'accès à une alimentation suffisante, comme l'a reconnu le Gouvernement dans son cinquième Rapport d'étape sur la sécurité alimentaire: suivi de l'application du Plan d'action du Sommet mondial de l'alimentation (2008). La protection

²⁵ Ministère de l'agriculture et de l'agroalimentaire, Direction des politiques sectorielles, *Les économies alimentaires locales et régionales au Canada: Rapport sur la situation*, 31 mars 2007.

sociale joue un rôle important dans l'amélioration de la sécurité alimentaire. En conséquence, l'établissement d'un système complet de protection sociale constitue une mesure concrète propre à permettre aux plus pauvres et aux plus défavorisés de réaliser leur droit à une alimentation suffisante, entre autres droits. En l'absence d'une stratégie nationale de réduction de la pauvreté, le Rapporteur spécial estime encourageant le fait que sur les 13 provinces et territoires, 11 ont adopté ou se sont engagés à adopter des stratégies de réduction de la pauvreté.

31. S'il est vrai que la grande majorité de la population canadienne jouit du droit à une alimentation suffisante et bénéficie du droit à la sécurité sociale, il n'en va pas de même pour une partie non négligeable de la société. Considérant que le droit à l'alimentation est inséparable des autres droits de l'homme, les administrations provinciales, territoriales et municipales ont mis en place un solide système de protection sociale pour protéger les personnes vivant dans la pauvreté, comprenant des mesures comme la sécurité du revenu, des prestations d'éducation, une aide à l'emploi, et des logements à prix abordable. Néanmoins force est de constater l'augmentation, au cours des dernières années, du nombre de personnes souffrant de la faim et de la pauvreté.

32. Bien que les provinces et les territoires aient compétence en matière de politique sociale, y compris d'assistance sociale, ils ont dans le passé consenti à l'établissement par le Gouvernement fédéral de programmes nationaux d'assurance-chômage (1940), de pensions de vieillesse (1951) et de régimes complémentaires de retraite (1964).

33. Le système de protection sociale au Canada a été renforcé par le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), qui prévoit un dispositif de partage des coûts entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires. Le RAPC, partant du constat que l'alimentation, le logement et l'habillement constituaient des besoins humains fondamentaux, visait à faire en sorte que les provinces et les territoires fournissent des prestations suffisantes pour permettre à la population de satisfaire ces besoins. Ce régime a été abrogé en 1996 et remplacé par le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, qui prévoient un dispositif de dotations globales permettant aux provinces et aux territoires d'allouer un financement aux programmes en matière de santé, d'éducation et de protection sociale conformément à leurs propres priorités. L'objectif visé par le Transfert canadien en matière de santé et le Transfert canadien en matière de programmes sociaux est comparable à celui du Régime d'assistance publique du Canada; néanmoins, en raison de l'allègement des conditions fixées au niveau fédéral quant à la manière dont les fonds fédéraux sont dépensés par les provinces et territoires, ceux-ci ont toute latitude pour réduire sensiblement le niveau des prestations d'assistance sociale²⁶.

34. Le Rapporteur spécial regrette que le Transfert canadien en matière de programmes sociaux ne comporte aucune disposition sur la responsabilité, garantissant la protection du droit à l'alimentation et d'autres droits de l'homme. De fait, en dépit de l'existence de systèmes d'assistance sociale dans l'ensemble des provinces et territoires, de nombreuses personnes vivant dans la pauvreté ne sont toujours pas en mesure de jouir d'un niveau de vie suffisant. Cinquante-neuf pour cent des bénéficiaires de l'aide sociale souffrent d'insécurité alimentaire, ce qui montre que les prestations d'assistance sociale sont insuffisantes²⁷. En Nouvelle-Écosse, le déficit mensuel auquel devaient faire face les ménages bénéficiaires de l'aide sociale en 2010 était de 523 dollars pour un homme seul et

²⁶ Rideout, K. *et al.*, "Bringing home the right to food in Canada: Challenges and possibilities for achieving food security", *Public Health Nutrition*, p. 4.

²⁷ Goldberg, M. et D. A. Green, "Understanding the Link Between Welfare Policy and the Use of Food Banks", *Centre canadien de politiques alternatives*, avril 2009, p. 11.

de 473 dollars pour une famille de cinq personnes (dont trois enfants de moins de 15 ans)²⁸. En Ontario, le programme Ontario au travail prévoit pour une personne seule 599 dollars par mois au titre des besoins essentiels et du logement, alors que le loyer mensuel d'un appartement pour personne seule est de 715 dollars, ce qui laisse un déficit pour le logement et aucune ressource pour l'alimentation, sans parler d'un quelconque régime alimentaire²⁹.

35. Le Rapporteur spécial constate avec inquiétude que les montants de l'aide sociale sont insuffisants pour donner accès aux biens et services essentiels nécessaires pour atteindre un niveau de vie suffisant, y compris le droit à l'alimentation. Le coût du logement explique en grande partie pourquoi des gens souffrent de la faim et sont obligés d'avoir recours aux banques alimentaires. À la différence des dépenses alimentaires, le paiement d'un loyer ou le remboursement d'un emprunt ne sont pas négociables. Même les personnes qui vivent dans des logements subventionnés souffrent régulièrement de la faim, faute d'argent disponible pour les dépenses alimentaires³⁰. Par exemple, dans le périmètre du Grand Toronto (GTA), parmi les personnes qui vivent dans un logement subventionné, le montant moyen du solde disponible par personne et par jour après paiement du loyer et des services essentiels s'élève à 5,67 dollars, et 46 % des personnes vivant dans un logement subventionné ont indiqué avoir dû jeûner toute une journée faute d'argent pour acheter des denrées alimentaires³¹.

36. Les coûts directs et indirects liés à l'occupation d'un logement convenable ne doivent pas compromettre la capacité des personnes d'acheter de la nourriture et de satisfaire d'autres besoins essentiels garantis par le droit des droits de l'homme. Dans le cas du logement, une valeur limite de 30 % du revenu a été généralement adoptée comme mesure de la capacité financière d'accéder à un logement. Consacrer plus de 30 % du revenu du ménage au logement peut entamer dangereusement la somme d'argent disponible pour l'alimentation, les soins de santé, l'éducation, les transports et la satisfaction d'autres besoins fondamentaux, en particulier pour les personnes vivant dans la pauvreté. Bien que le Gouvernement canadien investisse chaque année quelque 1,7 milliard de dollars pour offrir aux ménages à faible revenu un logement abordable et convenable, ce dont bénéficient quelque 605 000 d'entre eux dans tout le Canada, la question de la capacité financière d'accéder à un logement reste une source de préoccupation pour de nombreuses familles. À cet égard, le Rapporteur spécial rappelle les recommandations faites par le Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant dans son rapport de 2009, concernant notamment la nécessité d'une politique nationale du logement globale et coordonnée³².

37. En dépit de tous les efforts déployés par les provinces et les territoires, les programmes de protection sociale et les salaires minimaux sont insuffisants pour répondre aux besoins essentiels quotidiens de la population. De plus en plus de gens ont recours aux banques alimentaires au Canada. Le recours aux banques alimentaires sert de

²⁸ Williams, P. L. *et al.*, *Affordability of a Nutritious Diet for Income Assistance Recipients in Nova Scotia (2002-2010)*, Revue canadienne de santé publique; pour l'Ontario, voir James Milway *et al.*, *The Poor Still Pay More: Challenges Low Income Families Face in Consuming a Nutritious Diet*, Institute for Competitiveness & Prosperity, décembre 2010.

²⁹ Le montant de l'allocation accordée par le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées pour une personne seule est de 1 064 dollars par mois pour couvrir les besoins essentiels et le logement.

³⁰ Daily Bread Food Bank (Banque alimentaire le pain quotidien), "Fighting Hunger, Who's Hungry: 2011 Profile of Hunger in the GTA", p. 5, www.dailybread.ca.

³¹ Ibid.

³² Voir A/HRC/10/7/Add.3, par. 88 à 111.

souape de sécurité morale à l'État. Mais il est révélateur de la nécessité de rehausser les systèmes de protection sociale pour les aligner sur la hausse du coût de la vie.

B. Législation relative au salaire minimum

38. Le Canada s'efforce de promouvoir la participation au marché du travail comme stratégie à long terme visant à surmonter la pauvreté. Le Rapporteur spécial salue cette démarche, mais il tient à rappeler que le salaire minimum fixé par la loi devrait être, au moins, un «salaire minimum vital» qui «assure aussi un revenu permettant au travailleur de vivre et de faire vivre sa famille», conformément aux articles 6 et 7 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels³³.

C. Maximum des ressources disponibles

39. En vertu du Pacte (art. 2, par. 1), le Canada est tenu de s'efforcer, au maximum de ses ressources disponibles, d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels, y compris le droit à l'alimentation, en donnant la priorité aux besoins des plus marginalisés. La notion de réalisation progressive tient compte des obstacles que rencontrent les pays, s'agissant même de pays développés comme le Canada. À l'instar d'autres pays, le Canada a connu ces dernières années un accroissement de sa dette publique. Néanmoins, la situation actuelle ne justifie pas qu'il s'abstienne de prendre des mesures propres à garantir le droit à l'alimentation.

40. Le Rapporteur spécial est préoccupé d'apprendre que le budget fédéral de 2012 envisagerait une réduction de la dépense publique de 5 milliards de dollars par an, et une réduction totale de la dépense de 37 milliards de dollars sur cinq ans, sans que les conséquences de ces mesures sur la réalisation du droit à l'alimentation aient été expressément prises en considération³⁴. Le Canada est l'un des pays industrialisés dont le rapport déficit-PIB et le rapport dette-PIB sont les plus bas, et c'est précisément en période de crise économique et financière qu'il est le plus nécessaire de garantir de solides mesures de protection sociale. En outre, le «maximum des ressources disponibles» comprend des ressources qui pourraient être mobilisées par le Gouvernement, y compris au moyen d'une réforme fiscale. Selon le Centre canadien de politiques alternatives, les réductions apportées depuis 2000 à la fiscalité personnelle, aux taxes sur les ventes et à la fiscalité des entreprises ont été telles que le montant des ressources fiscales en 2011-2012 aurait été supérieur de 48 milliards de dollars aux ressources effectivement collectées si le régime fiscal en vigueur il y a dix ans était encore en place. Le coefficient de pression fiscale du Canada est tombé à 31 % du PIB et le pays se situe désormais dans le tiers inférieur des pays de l'OCDE. En conséquence, le Canada dispose d'une marge fiscale lui permettant de répondre aux besoins humains fondamentaux des membres les plus marginalisés et exclus de sa population.

³³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 18 (2005) sur le droit au travail, par. 7.

³⁴ Moins d'un tiers des institutions publiques touchées par les compressions budgétaires prévues dans le budget fédéral de 2012 expliquent l'incidence des réductions sur les niveaux de service. Bureau du Directeur parlementaire du budget, «Suivi de la mise en œuvre du Plan de dépenses du gouvernement», 3 octobre 2012, <http://www.pbo-dpb.gc.ca>.

VI. Suffisance alimentaire

41. Au Canada, plus de 25 % des adultes et 8,6 % des enfants âgés de 6 à 17 ans sont obèses, selon un rapport publié conjointement par l'Agence de la santé publique du Canada et l'Institut canadien d'information sur la santé, sur la base des données relatives à la période 2007-2009³⁵. Le surpoids et l'obésité touchent à eux deux 62,1 % de la population. Les taux d'obésité se sont sensiblement accrus depuis le début des années 1980³⁶, et le phénomène s'aggrave. Les membres des Premières nations vivant dans des réserves présentent des taux d'obésité particulièrement élevés (36 % en 2002-2003). Le risque de mourir du diabète et de ses complications est cinq fois plus élevé chez les femmes des Premières nations que chez celles de la population générale³⁷. Cela a conduit à l'adoption de l'Initiative sur le diabète chez les autochtones, qui soutient diverses activités visant à améliorer l'accès à une alimentation saine et la disponibilité alimentaire au sein des collectivités inuits et des Premières nations.

42. Les conséquences sur le plan sanitaire sont considérables. En 2008, l'obésité a coûté à elle seule à l'économie canadienne 4,6 milliards de dollars au moins en frais directs (soins de santé) et coûts indirects (perte de productivité), s'il est tenu compte des huit maladies non transmissibles les plus fréquemment associées à l'obésité; le coût pour 2008 s'élève à 7,1 milliards de dollars s'il est tenu compte d'un plus large éventail de maladies associées à l'obésité³⁸. Au sein des collectivités autochtones isolées, les conséquences de taux élevés de diabète sont particulièrement préoccupantes car les services spécialisés sont parfois inaccessibles³⁹.

43. Des initiatives ont été prises pour traiter ce problème économique et de santé publique. Il s'agit notamment de l'étiquetage nutritionnel des denrées préemballées, ainsi que des recommandations et principes nutritionnels comme Mangez bien avec le Guide alimentaire canadien, des directives concernant l'alimentation infantile et des directives concernant la nutrition prénatale. Certaines des initiatives les plus intéressantes sont adoptées au niveau municipal. Ainsi, Toronto a adopté une stratégie alimentaire axée sur la santé en recourant à une approche fondée sur les systèmes alimentaires, qui s'efforce d'intégrer des considérations liées à l'accessibilité économique, à la prévention des maladies, à l'alphabétisation alimentaire, à la pérennité écologique et au développement économique.

44. Les provinces ont aussi adopté des initiatives dans ce domaine. Le Plan d'action de l'Ontario en matière de soins de santé comporte une Stratégie de lutte contre l'obésité chez les enfants et est soutenu par des partenaires extérieurs comme le Nutrition Resource Centre et le Fonds pour les communautés en santé. Depuis 2006, l'Ontario bénéficie du Programme de distribution de fruits et de légumes dans le nord de l'Ontario qui fournit des collations à base de fruits et de légumes deux fois par semaine à 18 000 enfants dans 106 écoles du Nord. Au Manitoba, le programme En santé, ensemble, maintenant! soutient

³⁵ Agence de la santé publique du Canada, «Obésité au Canada», 2011, <http://www.phac-aspc.gc.ca/hp-ps/hl-mvs/oic-oac/index-fra.php>.

³⁶ En 1979, Sabry estimait que 17 % de la population canadienne était obèse (Z. I. Sabry, «Should Nutrition Be Part of the National Food Policy?», dans R. M. A. Loyns, dir. publ.; *Proceedings of the Agricultural and Food Marketing Forum Occasional Series*, n° 11, Winnipeg, Manitoba, Department of Agricultural Economics and Farm Management, 1979).

³⁷ C. H. Yu, B. Zinman, «Type 2 diabetes and impaired glucose tolerance in aboriginal populations: a global perspective», *Diabetes Res. Clin. Pract.*, vol. 78 (2007), p. 159 à 170.

³⁸ A. Anis *et al.*, «Obesity and Overweight in Canada: An Updated Cost-of-Illness Study», *Obesity Reviews*, vol. 11, n° 1 (2009), p. 31 à 40.

³⁹ Voir Commission de la santé et des services sociaux des Premières nations du Québec et du Labrador, *Scan on Diabetes in First Nations Communities in Québec*, 2011.

83 projets communautaires qui visent à encourager une alimentation saine, et l'initiative Écoles en santé vise à améliorer la qualité des aliments servis dans les écoles (politiques relatives à la nutrition en milieu scolaire), appuie des programmes de distribution de petits déjeuners et de collations (programmes d'alimentation en milieu scolaire), et établit des liens entre les écoles et des agriculteurs locaux en vue de garantir aux enfants des écoles une alimentation suffisante en fruits et en légumes (Programme pilote de distribution de légumes et de fruits).

45. Au niveau national⁴⁰, la Stratégie pancanadienne en matière de modes de vie sains comporte une Déclaration sur la prévention et la promotion et un Cadre d'action pour la promotion du poids santé (freiner l'obésité juvénile). L'objectif de ce cadre d'action est d'assurer une coordination entre le Gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux pour faire en sorte que la lutte contre l'obésité chez les enfants soit une priorité pour les ministres de la santé respectifs; de créer des environnements favorables à l'activité physique et à une saine alimentation des enfants; de déceler, à un stade précoce, le risque de surpoids et d'obésité chez les enfants; et d'améliorer la disponibilité d'aliments nutritifs et l'accès à ces aliments, entre autres.

46. Le Rapporteur spécial salue les initiatives qui ont été adoptées à ce jour. Elles sont cependant loin de correspondre à ce que requiert l'urgence de la situation. Les professionnels de santé au Canada déplorent qu'aucune action ne soit prise pour exclure des régimes alimentaires les acides gras trans, et que trop peu soit fait pour décourager la consommation d'aliments à haute teneur en graisses saturées, en sucre et/ou en sel⁴¹. Le Québec est la seule province à avoir interdit la publicité destinée aux enfants de moins de 13 ans⁴², une initiative qui risque de rester en grande partie symbolique tant que toutes les provinces n'en auront pas fait de même. Il ne s'agit pas là d'une question mineure dans le contexte d'une stratégie plus générale du droit à l'alimentation. Les jeunes enfants sont particulièrement sensibles à la publicité, et les annonceurs dépensent chaque année 2,9 milliards de dollars pour influencer des achats des ménages d'une valeur de 20 milliards de dollars. L'industrie a pris quelques initiatives pour devancer la réglementation (par exemple, Les normes canadiennes de la publicité). Mais les experts notent que les tentatives d'autorégulation reposent sur un conflit fondamental d'intérêts, puisqu'elles tentent de favoriser la rentabilité des annonceurs tout en protégeant par ailleurs la santé et le bien-être des enfants; il est donc improbable que des améliorations sensibles puissent être apportées par l'industrie elle-même ou qu'elles soient efficaces sur le long terme⁴³. Ils concluent qu'une interdiction de la publicité destinée aux enfants est le moyen le plus efficace de traiter le problème.

47. Il apparaît aussi qu'il existe un décalage entre les politiques adoptées dans le secteur de la santé et celles adoptées dans d'autres secteurs qui pourraient contribuer à enrayer le phénomène de l'obésité, en particulier chez les enfants. Ces politiques pourraient notamment consister en un zonage des terres: les personnes vivant dans des communautés à faible revenu sont souvent dépendantes d'épiceries qui offrent un choix restreint de denrées alimentaires fraîches ou ne vendent que très cher de telles denrées, ce qui contraint les ménages les plus pauvres à acheter des aliments transformés riches en graisses saturées, en

⁴⁰ À l'exclusion du Gouvernement du Québec.

⁴¹ Voir également A/HRC/19/59, présentant des conclusions analogues auxquelles le Rapporteur spécial est arrivé de manière indépendante.

⁴² Art. 248 et 249 de la loi québécoise sur la protection du consommateur. Seules la Norvège et la Suède ont pris des mesures à cet égard.

⁴³ B. Cook (pour l'Agence de la santé publique du Canada), «Policy Options to Improve the Children's Advertising Environment in Canada», février 2009, p. 4.

sucres et en sel, qui sont souvent plus à leur portée financièrement⁴⁴. Il est également possible de recourir à des instruments fiscaux existants pour appliquer la Stratégie fédérale, provinciale et territoriale visant à freiner l'obésité juvénile, comme l'ont recommandé des spécialistes de la santé publique⁴⁵. Selon la Coalition québécoise sur la problématique du poids, la perception d'une taxe de 1 cent canadien par litre de boisson sucrée permettrait de collecter chaque année 8 millions de dollars au Québec et 35 millions de dollars à l'échelon national. Ces sommes pourraient être réinvesties dans des soins de santé préventive et pourraient servir à favoriser l'accès à des aliments frais et nutritifs dans des collectivités mal desservies et à faible revenu⁴⁶.

VII. Coopération en faveur de l'aide alimentaire et du développement

48. Le Rapporteur spécial salue la contribution apportée par le Canada à la sécurité alimentaire mondiale. Le Canada a, au cours des dernières années, sensiblement dépassé ses engagements minimaux en faveur de l'aide alimentaire au titre de la Convention relative à l'assistance alimentaire. Il a montré l'exemple en excluant la monétisation et en acceptant le déliement de son aide alimentaire. Le Canada a également joué un rôle majeur dans la négociation de la Convention relative à l'assistance alimentaire en 2010-2012.

49. En octobre 2009, l'Agence canadienne de développement international (ACDI) a lancé sa Stratégie sur la sécurité alimentaire, mettant l'accent sur l'aide alimentaire et la nutrition, le développement agricole durable (incluant des approches agroécologiques) et la recherche et le développement. La Stratégie est axée sur les petits exploitants agricoles vivant dans des régions rurales, et insiste en particulier sur le rôle que jouent les agricultrices dans la production agricole. Dans les programmes canadiens de coopération pour le développement, les contributions en faveur de l'agriculture ont augmenté. Au mois d'avril 2011, le Canada avait versé l'intégralité de son engagement de 1 milliard 180 millions de dollars en faveur d'un développement agricole durable dans le cadre de l'Initiative de l'Aquila sur la sécurité alimentaire, étant ainsi le premier pays du G-8 à le faire; cela inclut 600 millions de dollars de ressources additionnelles.

50. Le Rapporteur spécial est cependant inquiet des évolutions récentes dans ce domaine. Le Canada a opéré des réductions substantielles dans son budget de 2012 en faveur de l'aide au développement officielle. L'enveloppe des crédits devrait, selon certaines informations, diminuer de 7,6 % d'ici à l'exercice financier 2014-2015. Il apparaît que les réductions toucheront d'une manière disproportionnée l'Agence canadienne de développement international et le Centre de recherches pour le développement international, et compromettront plusieurs programmes de pays. Il est troublant de constater que 10 des 13 pays qui devraient être touchés par ces mesures se situent dans le quartile inférieur de l'indice de développement humain. Le Rapporteur spécial est également préoccupé par le fait que les critères de sélection des pays bénéficiaires pourraient ne pas être conformes à la loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle⁴⁷.

⁴⁴ Institute for Competitiveness & Prosperity/Open Policy Ontario, *The poor still pay more: Challenges low income families face in consuming a nutritious diet*, décembre 2010, p. 13.

⁴⁵ B. Von Tigerstrom, "Tax and Subsidy Measures for Obesity Prevention", document d'information soumis à l'Agence de la santé publique du Canada (2009); et Agence de la santé publique du Canada, «Obésité au Canada», 2011 (voir note 35), p. 33.

⁴⁶ Voir aussi A/HRC/19/59, par. 39 et 50 d).

⁴⁷ Informations fournies au Rapporteur spécial par le Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI).

51. Conformément aux obligations internationales incombant au Canada, la loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle de 2008 dispose que l'aide au développement officielle devrait être compatible avec les normes internationales en matière de droits de la personne, tenir compte des points de vue des pauvres et contribuer à la réduction de la pauvreté, entre autres. Les ministres chargés de gérer l'aide au développement officielle sont tenus de présenter chaque année un rapport sur le respect de la loi. Il a néanmoins été signalé que le Gouvernement n'aurait pas appliqué dans ses rapports les critères relatifs aux droits de l'homme comme l'exige la loi⁴⁸.

52. Alors que l'Agence canadienne de développement international s'efforce de faire en sorte que ses projets n'entraînent pas de violations des droits de l'homme, elle n'applique pas les normes et règles des droits de l'homme pour déterminer ses priorités en matière d'aide et pour mettre en œuvre les programmes. Il serait possible d'améliorer la contribution canadienne à la coopération en faveur du développement en vue de réaliser le droit à l'alimentation en fondant les obligations du Canada au titre de la loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle sur les règles et normes internationales bien établies relatives aux droits de l'homme. À ce propos, le Rapporteur spécial rappelle les Principes de Maastricht relatifs aux obligations extraterritoriales des États dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels, qui énoncent clairement les obligations qu'impose aux États le droit international des droits de l'homme, afin non seulement qu'ils respectent les droits de l'homme hors de leur territoire national, mais aussi qu'ils protègent les droits de l'homme et contribuent à leur mise en œuvre.

VIII. Peuples autochtones

53. Au Canada, les peuples autochtones (désignés en anglais par le terme «Aboriginal peoples») s'entendent de tous les habitants originaux du Canada tels qu'ils sont reconnus par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, et comprennent les Premières nations⁴⁹, les Inuits et les Métis. Selon le recensement de 2006, la population des peuples autochtones s'élève à environ 1,1 million de personnes au Canada et se répartit comme suit: 750 000 membres des Premières nations, dont plus de 600 000 sont des Indiens inscrits, 50 000 Inuits environ vivant dans 53 communautés, et plus de 350 000 Métis. À cet égard, le Rapporteur spécial rappelle que dans le contexte des droits de l'homme, l'existence et l'identité autochtones ne dépendent pas de la reconnaissance de l'État.

54. Le Rapporteur spécial salue, comme d'autres, la décision prise par le Canada en novembre 2010⁵⁰ d'appuyer la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. La Déclaration affirme les droits fondamentaux de l'homme par rapport à la situation historique et contemporaine particulière des peuples autochtones.

55. En raison d'une longue histoire de marginalisation politique et économique, de nombreux peuples autochtones vivent dans la pauvreté, et leurs niveaux d'accès à une alimentation suffisante sont bien inférieurs à ceux de la population générale. Bien que le pourcentage de bas revenus parmi les autochtones vivant hors des réserves ait diminué ces

⁴⁸ Conseil canadien pour la coopération internationale, «The Report to Parliament on the ODA Accountability Act: Third time lucky? A Review of the Third Report to Parliament on the Government of Canada's Official Development Assistance, 2010-2011» (Examen du troisième rapport soumis au Parlement sur l'aide au développement officielle du Gouvernement du Canada 2010-2011), octobre 2011.

⁴⁹ Le terme Premières nations dans le présent contexte sert à désigner les peuples autochtones du Canada, qu'ils aient ou non le statut.

⁵⁰ Énoncé du Canada appuyant la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 12 novembre 2010, disponible sur www.aadnc-aandc.gc.ca/fra/1309374239861.

dernières années, 21,7 % des autochtones se trouvent en dessous du seuil de faible revenu après impôt tel qu'il est défini par Statistique Canada, ce qui n'est le cas que de 11,1 % pour la population non autochtone⁵¹. Malgré l'existence de programmes comme le Programme canadien de nutrition prénatale (comprenant une composante destinée aux Premières nations et aux Inuits), le Programme d'aide préscolaire aux autochtones (incluant une composante destinée à la population des réserves et à la population urbaine et du nord), l'Initiative sur le diabète chez les autochtones, et Nutrition Nord Canada, qui fera l'objet d'un examen plus détaillé ci-dessous, des recherches conduites par l'Université du Manitoba ont permis de constater qu'en 2008-2009, près de 60 % des enfants des Premières nations vivant dans des ménages du nord du Manitoba souffraient d'insécurité alimentaire⁵². L'enquête relative à la santé des Inuits a indiqué que 70 % des adultes vivant dans le territoire du Nunavut étaient en situation d'insécurité alimentaire. Ce chiffre est six fois plus élevé que la moyenne nationale et représente le plus haut taux d'insécurité alimentaire attesté pour une population autochtone d'un pays développé⁵³. Chez les autochtones vivant hors réserve, environ un ménage sur cinq était en situation d'insécurité alimentaire, dont 8,4 % en situation d'insécurité alimentaire grave⁵⁴. Ces taux sont environ trois fois plus élevés que chez les ménages non autochtones, dont 7,7 % étaient en situation d'insécurité alimentaire, y compris 2,5 % en situation d'insécurité alimentaire grave⁵⁵. En mars 2011, sur les 851 014 bénéficiaires des services des banques alimentaires au Canada, 1 sur 10 s'identifiait comme autochtone⁵⁶.

A. Nutrition Nord Canada

56. Les familles appartenant à des collectivités éloignées et isolées n'ont souvent pas accès à des aliments nutritifs à prix abordables, en particulier à des denrées périssables comme les fruits, les légumes et la viande, en raison de choix alimentaires restreints, de prix élevés et de la médiocre qualité des produits frais. Le coût des transports et une logistique difficile (coûts du fret aérien et incertitude des déplacements routiers en hiver, lorsque les routes existent, ou dépendance des transports aériens par rapport aux conditions météorologiques, par exemple), les taux élevés de pauvreté et un déclin continu du recours aux aliments traditionnels ont pour conséquence de réduire le choix de nourriture saine.

57. Conscient de l'importance que revêt l'accès à des aliments nutritifs dans les collectivités isolées du Nord, le Gouvernement a lancé dans les années 1960 le programme Aliments-poste, qui prévoit l'octroi de subventions fédérales à Postes Canada pour couvrir ses frais directs d'acheminement de denrées alimentaires et d'autres produits de nécessité par le service postal vers les collectivités du Nord dépourvues de moyens de transport de

⁵¹ A. Noel et F. Larocque, "Aboriginal Peoples and Poverty in Canada: Can Provincial Governments Make a Difference?", document établi pour la réunion annuelle du Comité de recherche 19 de l'Association internationale de sociologie, Montréal, 20 août 2009, p. 5, http://www.cccg.umontreal.ca/RC19/PDF/Noel-A_Rc192009.pdf.

⁵² Children's Food Insecurity poster, http://home.cc.umanitoba.ca/~thompso4/Poster_CHILDRENfinalagconference.ppt.pdf.

⁵³ R. Rosol *et al.*, "Prevalence of affirmative responses to questions for food insecurity: International Polar Year Inuit Health Survey, 2007-2008" et *International Journal of Circumpolar Health*, vol. 70, n° 5 (2011), p. 488 à 497; G. M. Egeland, IPY Inuit Health Survey speaks to need to address inadequate housing, food insecurity and nutrition transition. *International Journal of Circumpolar Health*, vol. 70, n° 5 (2011), p. 444 à 446.

⁵⁴ Santé Canada, «Insécurité alimentaire des ménages au Canada en 2007-2008: statistiques et graphiques clés», <http://www.hc-sc.gc.ca/fn-an/surveillance/nutrition/commun/insecurit/key-stats-cles-2007-2008-fra.php#fn-np8>.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Banques alimentaires Canada, «Bilan-faim 2011», p. 7, www.foodbankscanada.ca/hungercount.

surface fonctionnant toute l'année. Des inquiétudes concernant la hausse des coûts du programme Aliments-poste, ainsi que le manque de transparence du programme et l'absence de toute incitation à l'efficacité et à l'innovation le long de la chaîne d'approvisionnement au Nord, ont conduit à une série de réexamens qui ont entraîné son remplacement, en avril 2011, par un programme appelé Nutrition Nord Canada.

58. L'objectif de Nutrition Nord Canada est d'améliorer l'accès des membres des collectivités isolées du Nord à des denrées périssables saines, ce que le Rapporteur spécial accueille avec satisfaction. Cependant, sur la base de ses observations et des informations qu'il a reçues à propos du programme, le Rapporteur spécial a aussi des inquiétudes quant à sa conception et sa mise en œuvre. Le Rapporteur spécial s'est rendu chez les Premières nations de God's River, Manto Sipi Cree et Wasagamack au Manitoba. Il a eu la possibilité de visiter un magasin Northern Store (exploité par la North West Company) pour se rendre compte par lui-même du fonctionnement du Programme Nutrition Nord Canada.

59. Nutrition Nord Canada prévoit l'octroi de subventions à des détaillants exerçant leur activité dans des collectivités admissibles au programme et à des fournisseurs exerçant leurs activités dans le Sud. L'objectif est de répercuter sur les consommateurs l'effet des subventions par l'abaissement des prix de détail des articles admissibles. Cependant, en l'absence de contrôle approprié par ceux à qui le programme est censé profiter, il n'est pas certain que celui-ci permette d'obtenir le résultat souhaité⁵⁷. Le gouvernement du Nunavut prend actuellement des mesures pour remédier à cette lacune en mettant en place un programme de surveillance qui devrait devenir opérationnel en 2013, et auquel la population nunavoise serait associée. Le Rapporteur spécial accueille cette évolution avec satisfaction, car les dispositifs actuels sont à son avis inadéquats. Nutrition Nord Canada publie actuellement les taux de contribution par kilogramme pour chaque collectivité admissible, mais il n'oblige pas les détaillants à informer Affaires autochtones et Développement du Nord Canada ni le public de leurs coûts de fret aérien. En conséquence, le Gouvernement fédéral n'a aucun moyen de s'assurer que la contribution est bien répercutée, en dépit de l'obligation imposée aux bénéficiaires de certifier qu'ils ont respecté cette condition chaque fois qu'ils soumettent une demande de contribution et des contrôles effectués par des vérificateurs indépendants.

60. Des questions ont également été soulevées quant aux critères d'admissibilité des collectivités relevant du programme et des articles subventionnés. Dans le cadre de Nutrition Nord Canada, ne seraient plus admissibles 31 collectivités isolées du Nord qui avaient été admissibles au programme Aliments-poste mais n'avaient pas utilisé le programme ces dernières années. Le Rapporteur spécial s'inquiète du fait que la conception et la mise en œuvre de Nutrition Nord Canada n'ont pas fait l'objet d'un processus inclusif et transparent donnant aux collectivités du Nord la possibilité d'exercer leur droit de participation active et effective.

61. Le Rapporteur spécial reconnaît l'impossibilité, dans le cadre de Nutrition Nord Canada ou du programme Aliments-poste, d'agir sur d'autres facteurs responsables des coûts élevés de l'alimentation dans les collectivités du Nord, comme le coût élevé de l'énergie nécessaire au chauffage et à la réfrigération, à la production d'électricité, à la construction de bâtiments, à la gestion des équipements, etc. Dans le Nord, les coûts alimentaires restent supérieurs à ce qu'ils sont ailleurs au Canada pour des raisons légitimes, mais il est nécessaire de faire davantage pour améliorer l'efficacité de Nutrition Nord Canada. Le Rapporteur spécial se félicite des progrès réalisés dans cette direction. Affaires autochtones et Développement du Nord Canada a récemment diffusé des informations montrant qu'en moyenne, dans les collectivités admissibles à une pleine

⁵⁷ Voir par exemple *Legislators across Canada's North work together on the Nutrition North Canada Program*, communiqué de presse, 20 février 2012.

subvention, le coût d'un régime alimentaire sain pour une famille de quatre personnes était de 8 % inférieur en mars 2012 dans le cadre de Nutrition Nord Canada à ce qu'il était un an avant le lancement du programme. En moyenne, dans les collectivités admissibles à une contribution partielle, le coût a diminué de 2 % (par comparaison, les prix alimentaires dans le reste du Canada ont augmenté de 2,2 % entre mars 2011 et mars 2012).

B. Accès à des aliments traditionnels/prélevés dans la nature

62. Les peuples autochtones sont également dans une position exceptionnelle par rapport à la nourriture en raison de leurs rapports avec les terres traditionnelles et les ressources naturelles qu'elles contiennent, ce qui constitue une composante essentielle de leur identité. En conséquence, il est généralement considéré, dans le cadre du droit international des droits de l'homme, que les peuples autochtones ont des droits plus étendus sur leurs ressources naturelles. Ils ont le droit d'utiliser les ressources naturelles comme un moyen de sauvegarder leur intégrité culturelle par des activités économiques traditionnelles, comme l'agriculture de subsistance, la chasse et la pêche, ainsi que des activités religieuses et spirituelles⁵⁸.

63. Les peuples autochtones ont toujours eu leur propre système alimentaire, fondé sur la connaissance traditionnelle de la chasse, de la pêche et de la cueillette. Selon l'Enquête régionale sur la santé des Premières Nations du Manitoba de 2008, 85 % environ des adultes des Premières Nations ont parfois ou souvent eu l'occasion, dans leur ménage, de partager avec quelqu'un des aliments traditionnels (également appelés aliments «prélevés dans la nature»). En 2006, il a été indiqué que 65 % des Inuits résidant au nord du Canada vivaient dans des ménages où la viande et le poisson consommés étaient, pour la moitié au moins, prélevés dans la nature. Une étude portant sur des adultes inuits a révélé que leur régime alimentaire comportait des apports sensiblement supérieurs en vitamines A, D, E et B6, et en riboflavine, fer, zinc, potassium et sélénium, entre autres, les jours où des aliments prélevés dans la nature étaient consommés. Ces conclusions font ressortir la relation importante qui existe entre l'accès aux aliments prélevés dans la nature et la santé.

64. Bien que les communautés puissent avoir – et aient souvent – un régime alimentaire basé sur des aliments traditionnels/prélevés dans la nature, cette pratique n'est pas sans coût. Les problèmes d'accès aux aliments traditionnels tiennent notamment aux conséquences des changements climatiques sur les schémas migratoires des animaux et sur la mobilité de ceux qui les chassent; à la disponibilité restreinte de la flore et de la faune comestibles; à la contamination des espèces par l'environnement; aux inondations et à l'aménagement des territoires traditionnels de chasse et de piégeage; au manque de matériel et de ressources permettant d'acquérir l'équipement ou les articles nécessaires à la chasse, à la pêche et aux activités de récolte; et à l'absence des compétences et du temps nécessaires.

65. De nombreuses communautés autochtones ont exprimé des inquiétudes à l'égard des politiques menées par le Gouvernement fédéral qui ont perturbé et, dans certains cas, détruit les pratiques traditionnelles de la population autochtone, notamment en lui retirant la maîtrise de la terre et des ressources naturelles. L'accès aux aliments prélevés dans la nature représente davantage qu'une amélioration de la nutrition et de l'accessibilité physique; il revêt aussi une importance culturelle non négligeable.

⁵⁸ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 1, par. 2; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 1; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, art. 31, par. 1; Convention (n° 169) de l'OIT, 1989, art. 2, par. 2 b); Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 21 (2009) sur le droit de chacun de participer à la vie culturelle, par. 36 et 37; CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, par. 7. Voir aussi communication n° 671/1995, *Jouni E. Lämsmä et consorts c. Finlande* (CCPR/C/58/D/671/1995).

C. Accès à la terre

66. Les droits autochtones et les droits issus de traités sont protégés par l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982. L'expression de ces droits est définie dans différents traités et autres accords qui visent à préciser les droits et les responsabilités. Mais des inquiétudes ont été exprimées en raison des tentatives que ferait le Gouvernement pour abolir les titres existants par le biais des négociations et des conditions des revendications territoriales et des ententes d'autonomie gouvernementales contemporaines, ainsi que d'une interprétation étroite et réductrice des traités, accords et autres arrangements constructifs conclus au cours de l'histoire. Les revendications territoriales en cours dans tout le pays ont des conséquences pour le droit à l'alimentation et l'accès aux aliments prélevés dans la nature chez les Canadiens autochtones. Il n'en reste pas moins qu'en droit international, les peuples autochtones ont le droit de posséder et de contrôler leurs terres et ressources traditionnelles. Dans la Déclaration sur les droits des peuples autochtones, il est affirmé que les peuples autochtones ont le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis (art. 26, par. 1); qu'ils ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources (art. 32, par. 1); et qu'ils ont le droit de conserver et de renforcer leurs liens spirituels particuliers avec les terres, territoires, eaux et zones maritimes côtières qu'ils possèdent traditionnellement (art. 25)⁵⁹. La Déclaration dispose également que les États mettent en place des mécanismes «de prévention et de réparation efficaces visant ... [t]out acte ayant pour but ou pour effet de les déposséder de leurs terres, territoires ou ressources» (art. 8, par. 2 b)).

67. Le Rapporteur spécial prend note de l'existence de la Consultation et accommodement des autochtones – Lignes directrices actualisées à l'intention des fonctionnaires fédéraux pour respecter l'obligation de consulter, une publication du Gouvernement relative à la consultation et à l'accommodement des autochtones. À ce propos, il rappelle que la Déclaration dispose que, d'une manière générale, les États se concertent avec les peuples autochtones «de bonne foi ... afin d'obtenir leur consentement préalable, donné librement et en connaissance de cause» (art. 19). Il pense qu'il est nécessaire de s'appuyer sur des mesures continues et concertées pour élaborer de nouvelles initiatives et réformer les dispositions existantes, en consultation et dans le cadre d'un véritable partenariat avec les peuples autochtones, dans le but de renforcer l'autodétermination et la prise de décisions à part entière des peuples autochtones sur leurs affaires à tous les niveaux.

68. Le vaste éventail des droits autochtones de posséder et d'utiliser les ressources naturelles, tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration, dépasse largement la portée du mandat du Rapporteur spécial. Néanmoins, ces droits constituent effectivement une référence pour évaluer les questions relatives à la disponibilité, à l'accessibilité et à la suffisance (y compris la conformité culturelle) de la nourriture ainsi qu'à la non-discrimination⁶⁰.

⁵⁹ Voir aussi Convention (n° 169) de l'OIT, 1989, art. 13 à 19.

⁶⁰ Le droit des peuples autochtones de ne pas être victimes de discrimination dans l'exercice de leurs droits est consacré, entre autres, dans la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (art. 5) et la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (art. 2). Voir aussi Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 20 (2009) sur la non-discrimination dans l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, par. 18.

IX. Conclusions et recommandations

69. En reconnaissant que l'accès à une alimentation suffisante et adéquate constitue un droit juridiquement sanctionné, le droit à l'alimentation offre un outil important pour lutter contre la faim et la malnutrition. Il protège les droits de la population de vivre dans la dignité et garantit que chacun, soit dispose des ressources nécessaires pour produire suffisamment de nourriture pour ses propres besoins, soit a un pouvoir d'achat suffisant pour acquérir de la nourriture sur le marché. Il impose des obligations à l'État, en exigeant que les personnes et les communautés aient accès à des mécanismes de recours lorsque ces obligations ne sont pas respectées. Le droit à l'alimentation impose aussi aux États d'identifier les personnes touchées par la faim et la malnutrition en procédant à un inventaire exact de l'insécurité et de la vulnérabilité alimentaires, et d'adopter des politiques visant à éliminer les obstacles à l'exercice de ce droit par toute personne. Dans le droit fil de cette interprétation du droit à l'alimentation en tant que droit de l'homme, le Rapporteur spécial propose les recommandations ci-après:

a) Formuler une stratégie nationale globale de l'alimentation fondée sur les droits, définissant clairement les obligations incombant aux responsables publics à l'échelon fédéral, provincial/territorial et municipal/local, déterminant les mesures à adopter et les calendriers correspondants, et faisant en sorte que les initiatives adoptées aux niveaux municipal et provincial, en particulier pour la reconstitution des systèmes alimentaires locaux, soient dûment appuyées; dans le cadre de cette stratégie, élaborer une stratégie financée à l'échelon national axée sur les enfants et l'alimentation (incluant des programmes d'alimentation scolaire, d'alphabétisation alimentaire et de jardins scolaires) pour faire en sorte que tous les enfants, à tout moment, aient accès à une alimentation saine et nutritive; engager le processus d'adoption d'une loi-cadre sur le droit à l'alimentation, afin d'actualiser régulièrement la stratégie alimentaire canadienne;

b) Réviser les niveaux de l'aide sociale afin qu'ils correspondent aux coûts des besoins fondamentaux dont la satisfaction est nécessaire pour jouir du droit humain à un niveau de vie suffisant, en faisant de la Mesure du panier de consommation (MPC) un principe directeur fédéral pour les programmes provinciaux et territoriaux d'assistance sociale; modifier le système d'aides au logement pour faire en sorte que les familles les plus pauvres ne soient pas obligées de sacrifier leur alimentation pour payer les frais incompressibles et indivisibles du logement; rétablir un programme national de transferts pécuniaires spécifiques pour l'assistance sociale et les services sociaux qui prévoient notamment des droits universels et des normes nationales et définisse un droit opposable à une aide suffisante pour toutes les personnes qui en ont besoin⁶¹, en s'inspirant du succès du programme de la sécurité de la vieillesse;

c) Fixer le salaire minimum en tant que salaire minimum vital, comme l'exige le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et en conformité avec la Convention (n° 99) de 1951 et la Convention (n° 131) de 1970 de l'OIT, particulièrement en ce qui concerne l'exigence selon laquelle les éléments à prendre en considération pour déterminer le niveau des salaires minima devraient, notamment, comprendre «les besoins des travailleurs et de leur famille, eu égard au niveau général des salaires dans le pays, au coût de la vie, aux prestations de sécurité sociale et aux niveaux de vie comparés d'autres groupes sociaux»⁶²;

⁶¹ E/C.12/CAN/CO/4-5, par. 40.

⁶² Convention (n° 131) de l'OIT, 1970, art. 3 a).

d) Accorder le statut aux peuples autochtones non reconnus en tant que tels en vertu de la loi sur les Indiens afin de permettre à tous les peuples autochtones d'avoir accès aux droits à la terre et à l'eau auxquels ils peuvent prétendre; encourager les gouvernements aux niveaux fédéral, provincial et territorial à rencontrer, de bonne foi, les groupes autochtones afin d'envisager avec eux des dispositifs permettant d'assurer l'accès à la terre, aux ressources naturelles, à Nutrition Nord Canada et au droit à l'alimentation, entre autres; accepter la demande du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones d'effectuer une visite officielle dans le pays;

e) Dans l'organisation de la commercialisation des produits agricoles, instituer des limites à la taille autorisée d'une opération établie avec les offices provinciaux de commercialisation et fixer des plafonds à la valeur des quotas, comme cela a été fait en Ontario, au Québec et dans les Provinces maritimes; envisager des moyens créatifs de décapitaliser les quotas afin que la gestion des approvisionnements puisse aussi profiter aux agriculteurs employant des méthodes non conventionnelles (biologiques), en établissant par exemple des quotas distincts pour des produits spéciaux, en instituant une exemption pour la vente directe, ou en ciblant des marchés spéciaux lors de la procédure d'attribution; et favoriser l'entrée de nouveaux agriculteurs;

f) Appliquer les critères des droits de l'homme pour l'établissement des rapports prévus par la loi sur la responsabilité en matière d'aide au développement officielle de 2008, et les règles et normes des droits de l'homme pour déterminer les priorités de la coopération internationale et mettre en œuvre les programmes; prendre des mesures pour que les politiques internationales du Canada n'aient pas de répercussions négatives sur la réalisation du droit à l'alimentation.
