



COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME

**Avis sur le suivi de la loi  
d'orientation relative à la lutte contre les exclusions**

*(Adopté par l'Assemblée plénière du 18 décembre 2003)*

**L'extrême pauvreté et l'exclusion sociale constituent des atteintes à l'ensemble des Droits de l'Homme.**

*-« la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde. » (Préambule de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948).*

Les droits de l'homme se caractérisent par leur universalité, leur indivisibilité, leur interdépendance. Il ne peut exister aucune hiérarchie entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels. Il n'y a aucune priorité à donner à tel ou tel droit. Seul le plein exercice de tous les droits permettra à chacun de s'épanouir dans la dignité.

**La lutte contre la grande pauvreté et l'exclusion est une préoccupation des instances nationales, européennes et internationales.**

- Sur la base de nombreuses études et documents publics et privés notamment de sources associatives et au vu du rapport Wrésinski du Conseil économique et social, « Grande pauvreté et précarité économique et sociale » de 1987, **la CNCDH a adopté différents avis en faveur d'une priorité nationale pour lutter contre la grande pauvreté et garantir les droits fondamentaux de tous les citoyens<sup>1</sup>.**

**Cette priorité demandée fut reconnue par le Parlement français, avec le vote de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.** La CNCDH a suivi l'application de la loi dans un avis le 10 mai 2001.

- Depuis les années 1990, la Commission des Droits de l'Homme et la Sous-commission de la promotion et de la protection des Droits de l'Homme des Nations Unies examinent la relation entre « Droits de l'Homme et extrême pauvreté ». Le rapport de cette dernière de Leandro Despouy sur les Droits de l'Homme et l'extrême pauvreté de 1996<sup>2</sup>, considère l'extrême

---

<sup>1</sup> Ses avis sur « la grande pauvreté et les Droits de l'homme » (19 mai 1988) ; la priorité nationale pour lutter contre la grande pauvreté et garantir les droits fondamentaux de tous les citoyens »(28 juin 1990), son rapport « Grande pauvreté et Droits de l'homme »(20 décembre 1991) ; sa « note relative au projet de loi contre l'exclusion et la grande pauvreté( 7 septembre 1995) ; son avis portant sur l'avant-projet de loi d'orientation relatif au renforcement de la cohésion sociale (10 décembre 1996), son avis sur le droit au logement (22 septembre 1994), elle s'est saisie du projet de loi d'orientation relatif à la lutte contre les exclusions au moment où celui-ci était débattu au Parlement et a noté avec satisfaction que le projet de loi d'orientation s'inscrivait dans un plan d'ensemble ayant pour objectif de garantir l'accès à tous aux droits fondamentaux.

<sup>2</sup> E/CN.4/Sub2/1996/13

pauvreté dans le monde comme une atteinte aux Droits de l'Homme, affirme la nécessité de garantir l'accès de tous aux droits fondamentaux et la nécessité de lois cadres dans chaque pays.

La précarité comme la grande pauvreté y sont définies ainsi :

*« La précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi... Cette insécurité peut conduire à la grande pauvreté quand elle affecte simultanément plusieurs domaines de l'existence (santé, éducation, habitat, formation, travail, vie familiale, participation à la vie sociale, culturelle, économique et politique ...), quand cet état se prolonge dans la durée, quand il compromet les chances d'assumer les responsabilités et de recouvrir ses droits par soi-même dans un avenir prévisible ».*

- L'article 30 de la Charte sociale européenne révisée affirme le Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les objectifs fixés lors du sommet des chefs d'Etat et de gouvernements européens à Nice en décembre 2000 arrêtent la formalisation de plans nationaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale à transmettre tous les deux ans à la Communauté européenne.

**La CNCDH dont la mission est le « respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » veut continuer à veiller à l'application de la loi d'orientation contre les exclusions au vu de son article premier :**

*« La lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect de l'égale dignité de tous les êtres humains et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la Nation.*

*La présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ».*

Les troisième et sixième alinéas de la loi énumèrent l'ensemble des acteurs<sup>3</sup> qui ont une responsabilité dans le combat contre l'exclusion, expriment la nécessité d'une mobilisation de la Nation toute entière.

## **S'appuyant**

- sur les évaluations de la loi de 1998 faites notamment par les associations (le collectif Alerte) à partir des acteurs de terrain et des personnes qui vivent en grande difficulté.
- sur le rapport et l'avis du Conseil économique et social voté à la quasi unanimité le 18 juin 2003 : « L'accès de tous aux droits de tous par la mobilisation de tous ».
- sur le deuxième Plan national d'Action pour l'Inclusion Sociale 2003-2005 (PNAI) remis par la France à la Communauté européenne.

---

<sup>3</sup> L'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, les entreprises, les organisations professionnelles et syndicales, les associations et les citoyens.

## **La Commission nationale consultative des droits de l'homme constate avec satisfaction :**

- Les avancées législatives très significatives que notre pays a effectuées depuis les quinze dernières années<sup>4</sup>.
- Au niveau européen, la volonté de conduire à travers les Plans nationaux d'Action pour l'Inclusion sociale, une démarche concertée et formalisée.
- Les objectifs et les évaluations des politiques de lutte contre l'exclusion du PNAI français dans l'esprit de la loi d'orientation de 1998
  - 1) l'accès de tous aux droits de tous,
  - 2) le partenariat avec les populations les plus démunies.

## **Cependant**

Aujourd'hui en France, selon l'INSEE, **5 millions d'enfants, de femmes et d'hommes vivent en dessous du seuil de pauvreté** (soit pour un adulte 557 euros par mois) et 3,2 millions de personnes n'ont pour ressources que les seuls minima sociaux versés par notre système de protection sociale.

Le nombre de personnes vivant dans un logement insalubre, surpeuplé ou sans logement est estimé à plus de 3 millions.

Ces conditions de vie ont des conséquences particulièrement graves en matière de santé et de marginalisation de ces personnes, et notamment des mineurs.

Au regard de la souffrance des personnes en situation de grande pauvreté :

- **La loi d'orientation de lutte contre les exclusions est d'une part trop méconnue et d'autre part trop inégalement appliquée : les difficultés concernent davantage l'accès aux droits que le contenu des droits.** La CNCDH regrette d'autant plus que la deuxième évaluation de cette loi<sup>5</sup> n'ait pas été rendue publique.
- Les coupes budgétaires et autres gels de crédits (notamment en termes d'insertion professionnelle, de logement...) sont en totale contradiction avec l'esprit de la loi de 1998 et même certains engagements pris dans le PNAI.
- En ce qui concerne le RMI, le transfert des compétences vers les départements de la responsabilité d'attribution et de financement devra s'accompagner de mesures permettant à l'Etat de garantir l'égalité des personnes à travers une véritable solidarité nationale. En effet, le risque existe de remettre en cause l'égal accès aux droits. Il s'agira donc de donner aux départements les moyens correspondant aux besoins des populations concernées et l'évaluer les politiques d'insertion.

---

<sup>4</sup> Le RMI en 1988, la loi Besson de 1990 (qui a inscrit le droit au logement dans la législation française), la loi d'orientation de 1998 de lutte contre les exclusions, la mise en place de la Couverture maladie universelle (CMU), la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains de 2000...

<sup>5</sup> L'article 159 prévoit un rapport d'évaluation de l'application de la loi tous les deux ans.

## Recommandations :

### I. Dans ce contexte, une politique forte et cohérente s'impose

#### Il importe :

- que **le comité interministériel** de lutte contre les exclusions soit réuni au plus tôt par le Premier ministre<sup>6</sup>, et ensuite de manière régulière une fois par an. Une démarche coordonnée de **tous** les ministères se justifie par l'interdépendance et l'indivisibilité des droits (que le ministère de l'éducation nationale soit partie prenante de ce comité, par exemple...).
- que soit inscrite dans le cadre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (L.O.L.F.) dont la mise en œuvre sera effective pour le projet de lois de finances 2006, la lutte contre la précarité et les exclusions au rang des « missions » : la loi organique relative aux lois de finances confèrera aux « missions » un caractère interministériel et pluriannuel dont l'effectivité pourra être évaluée par le Parlement.
- que les Préfets réunissent **les comités départementaux de coordination des politiques de prévention et de lutte contre l'exclusion**, prévus par l'article 155 de la loi au moins deux fois par an, afin de parvenir à l'élaboration d'une véritable stratégie globale territorialisée de lutte contre les exclusions et d'éviter les ruptures dans les parcours d'insertion des personnes, dues en particulier à la diversité des intervenants spécialisés. Le transfert de compétences renforce le rôle de ces comités et l'urgence de les réunir.

#### Pour une meilleure application de la loi, il importe :

- de simplifier les procédures, de regrouper les commissions compétentes, de coordonner davantage les acteurs.
- qu'une politique budgétaire soit orientée prioritairement vers la résorption des situations des plus fortes atteintes aux droits fondamentaux.
- **de faire de tous les droits fondamentaux des droits justiciables et accessibles.**  
La mise en œuvre de ces droits est actuellement régulée par la réalité économique, par les moyens, par la volonté de différents acteurs aux intérêts divergents. Cette régulation par les moyens ne permet pas aux plus pauvres d'accéder à leurs droits.  
Il faudrait instaurer une régulation par l'obligation de résultats.  
Cette obligation de résultats serait juridiquement opposable et permettrait d'instaurer une possibilité de recours aux citoyens exclus des droits. C'est ce que propose, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées dans son 8ème rapport : « Vers un droit au logement opposable ».

#### Pour que la loi soit mieux connue :

La rencontre nationale annoncée dans le PNAI pour le printemps 2004, et les campagnes de communication d'information sur la loi pourraient utilement :

- réaffirmer l'accès aux droits fondamentaux de tous pour ceux qui en sont le plus éloignés comme une priorité nationale.
- informer les personnes en situation de grande pauvreté sur leurs droits et en particulier les personnes ne lisant pas le français ou ne le parlant pas.

---

<sup>6</sup> Comme le prévoit le décret n°99-104 du 12 février 1999.

- **informer le grand public de la réalité des situations de pauvreté et développer une citoyenneté solidaire en :**

- a) modifiant les représentations du grand public, des administrations et des élus sur la pauvreté qui évoluent dans un sens préoccupant<sup>7</sup>, pour permettre une autre considération des plus défavorisés et éviter de stigmatiser les manques.
- b) aidant les différents acteurs de proximité à renforcer les potentiels des personnes en difficulté.
- c) fixant des objectifs clairs aux professionnels dans le travail qui leur est demandé.
- d) suscitant l'engagement citoyen de tous.

A titre d'exemple : les organisations représentées au CES ont accepté de s'engager au regard de cet impératif national. Les syndicats et organisations d'employeurs en particulier, sur la base d'innovations entreprises auparavant, ont pris des engagements pour l'accès à la formation, à la qualification et à l'emploi.

- e) garantir un espace régulier d'informations dans les médias.

**Pour que les personnes démunies puissent accéder aux droits de tous, leur droit à l'expression et à la participation doit être respecté.**

Le but essentiel du combat contre l'exclusion est que les personnes en situation de précarité et de grande pauvreté gagnent en liberté et en autonomie. Pour cela, **leur avis doit être sollicité, pris en compte**, ainsi que leurs projets, afin de bâtir avec elles, de vrais moyens de lutte contre l'exclusion.

Le PNAI considère la participation et l'expression des personnes en situation d'exclusion comme une démarche positive et importante pour la formation de tous les acteurs<sup>8</sup>. Celle-ci est encore trop peu pratiquée et reste difficile. Il faudrait :

- impulser des actions de formation professionnelle à la connaissance de la pauvreté, à l'écoute et au dialogue avec les plus démunis<sup>9</sup>.
- inciter à aller au devant des personnes en situation de grande pauvreté. Les plus exclus appréhendent et parfois ont renoncé à établir le contact<sup>10</sup>.
- développer des actions collectives d'accès aux droits fondamentaux, à la vie sociale et à la citoyenneté, réunissant des personnes en grande pauvreté avec une personne ressource dans les maisons de quartier, dans les centres sociaux par exemple.

## **II. L'accès aux droits fondamentaux**

**L'accès à chacun de ces droits voulus par la loi de 98 est important, les droits de l'homme étant universels, indivisibles et interdépendants.** En vivant dans un logement insalubre, comment une famille fait-elle pour assurer sa santé ? Si celle-ci est compromise, comment les enfants peuvent-ils apprendre et les parents travailler et comment mener une vie de famille normale ?

---

<sup>7</sup> Cf. les études menées par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale, ainsi que le sondage Alerte – CSA-la Croix de mars 2002.

<sup>8</sup> La mobilisation de l'ensemble des professionnels concernés : travailleurs sociaux, enseignants, magistrats, avocats, professionnels de santé, policiers, agents du service public de l'emploi, agents d'accueil des administrations... La formation des élus et des responsables, comme prévu dans la loi d'orientation (art 151).

<sup>9</sup> En terme de méthode et d'outils de formation, des expérimentations déjà menées et en particulier le « Croisement des pratiques », peut aider à améliorer le partenariat avec les personnes démunies.

<sup>10</sup> Les CPAM du Calvados et de la Manche par ex. ont détaché deux agents volontaires.

La CNCDDH insiste, comme elle l'a déjà fait, sur un premier pôle d'une politique visant à faire sortir les personnes en cause, du piège de la dépendance économique, sociale et culturelle.

A) Il s'agit de **l'accès à l'emploi, à la formation** qui en est le préalable et de **la garantie d'un minimum de ressources** permettant de vivre quand un revenu du travail ne peut être assuré.

1) Le chômage sévit davantage parmi les populations en situation d'extrême pauvreté et en particulier chez les jeunes. Comme le constate le CES, le passage de la pauvreté sans travail au travail sans pauvreté est de moins en moins garanti (apparition de « travailleurs pauvres »). Le nombre de chômeurs indemnisés par l'Unedic ou l'Etat<sup>11</sup> s'accroît, passant de 2 404 600 millions en septembre 2002 à 2 648 900 en septembre 2003, soit +10.2%. 600 000 chômeurs ne percevront plus d'allocations en 2004. Ils vont grossir le nombre d'allocataires de minima sociaux. A ce chiffre s'ajoutent 250 000 chômeurs qui devraient, selon les prévisions officielles, retrouver un emploi.

Pour lutter contre ce phénomène actuel, il convient :

- d'offrir des moyens convenables d'existence,
- **de construire pour les jeunes et pour les adultes, un parcours individualisé qualifiant vers l'emploi durable** en assurant une continuité de revenus pendant les périodes non rémunérées et donc éviter la marginalisation dans les circuits parallèles, tout en tenant compte des difficultés des personnes les plus fragilisées. Que chaque personne puisse faire valoir son droit à un parcours accompagné par un accompagnateur clairement identifié. Il conviendrait d'aller vers un contrat unique d'insertion remplaçant les actuels CES et CEC et dans tous les cas de maintenir le soutien aux chantiers d'insertion. Le niveau pertinent de cohérence et de coordination étant le bassin d'emploi. Ce dispositif devrait faciliter l'accès des personnes à un emploi de droit commun.
- Les contrats aidés doivent être le dernier recours. Pour cela, il faut prévoir une impulsion et un soutien au développement de toutes les démarches visant à rapprocher l'offre et la demande d'emploi, s'assurer que le point d'entrée pour l'emploi demeure pour tous l'ANPE, en particulier pour les allocataires du RMI.

2) Les personnes contraintes à vivre des minima sociaux sont obligées de compléter leur revenu en ayant recours à des aides financières et distributions alimentaires de toutes sortes. Ainsi :

- une mise en cohérence et un relèvement des minima sociaux actuellement trop nombreux et trop divers en vue d'une simplification, devrait apporter lisibilité, justice et incitation accrue à la reprise du travail. Pour assurer le respect du principe de justice selon lequel toute heure travaillée doit apporter un supplément de revenu, la mise en place d'une allocation compensatrice de revenu (ACR) pourrait répondre à cet objectif. Pour mettre fin aux nombreux effets négatifs liés au mode de calcul « familialisé » du RMI, ce dernier doit être attribué à la personne, et non plus à la famille, les prestations familiales venant s'y ajouter.
- les demandeurs d'asile qui se trouvent de fait en situation d'extrême pauvreté, devraient se voir reconnaître le droit de travailler et le droit au RMI si nécessaire pendant le délai d'attente.

---

<sup>11</sup> Ils perçoivent l'allocation de retour à l'emploi (ARE) ou l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

- Une attention particulière devrait être portée sur la situation des jeunes de moins de 25 ans, sans emploi et en voie de marginalisation. L'accès à une allocation spécifique temporaire ainsi qu'une priorité à la formation et à l'emploi devraient leur être proposées.

3) La dépendance économique est liée à la dépendance sociale et culturelle.

L'article 140 de la loi de 1998 considère « *L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national* ».

Au-delà de dispositifs à caractère tarifaire, il s'agit de mettre en œuvre une politique cohérente et pérenne qui aborde **l'accès à la culture comme moyen de lutte contre l'exclusion**, comme un moyen de comprendre la société et de pouvoir jouer un rôle dans son fonctionnement.

La lutte contre l'illettrisme en est une composante importante (et affirmée comme une priorité nationale dans la loi de 1998) : 8 à 10% des jeunes adultes ne peuvent affronter un texte court et simple.

- Dans ce domaine il convient de renforcer très nettement les crédits IRILL (insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme) et de rémunérer les apprenants.

Dans un contexte de débat national sur l'école, il faut rappeler que : les sorties de l'école sans qualification ne diminuent plus depuis 1995.

Il s'agit de :

- développer l'individualisation des parcours scolaires par des mesures d'accompagnement et une pédagogie de la réussite par la valorisation de chacun, la prise de responsabilité, le développement de l'autonomie et de la solidarité.
- développer l'essentiel et difficile partenariat avec les parents de milieu défavorisés ;
- apporter recul et soutien aux enseignants et susciter réflexion et partage d'expérience entre enseignants et autres acteurs de terrain.
- les correspondants académiques du groupe national « grande pauvreté et réussite scolaire » devraient voir leurs moyens renforcés.

#### 4) **Cette dépendance sociale, économique et culturelle a une incidence sur la vie familiale.**

En application notamment des articles 9 et 27 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, de l'article 8 de la Convention européenne des Droits de l'homme et de la législation française en vigueur, le droit de mener une vie familiale normale suppose une politique cohérente au niveau de la mise en œuvre des droits fondamentaux. Il est nécessaire :

- d'assurer la mise en place d'une action globale de promotion familiale, dans les domaines économiques, sociaux et culturels.
- de développer les structures d'hébergement permettant l'accueil des familles entières privées de logement, mais l'accès à un véritable logement avec un accompagnement axé sur une approche familiale si nécessaire doit être préféré.

La CNCDH a rappelé dans un avis du 7 juillet 2001, que tout doit être fait pour permettre aux enfants d'être élevés par leurs parents, en raison de quoi les soutiens doivent être orientés d'abord vers l'ensemble de la famille.

Les mesures proposées devraient permettre d'éviter les placements, toujours très nombreux.

- Il importe aussi de développer des formes alternatives au placement quand c'est possible, notamment par le développement d'AEMO préventives ou de placements modulables (accueil d'enfants sur courtes périodes...)
- En cas de placements les membres de la famille ont droit au maintien du lien familial

B) Mais dans les circonstances particulières qui prévalent en cette fin d'année 2003, la CNCDH tient à souligner **le caractère alarmant des problèmes liés au logement et à l'accès aux soins.**

#### 1) L'accès au logement

- La durée d'attente pour obtenir un logement social est toujours aussi longue.

La publication chaque mois, en même temps que les chiffres du chômage, des statistiques des demandeurs de logement social, et parmi ceux-ci, ceux qui sont prioritaires<sup>12</sup>, permettrait d'assurer, aux yeux du public, la même transparence sur les situations de privation de logement que sur celles de privation d'emploi, les premières étant tout aussi graves, sinon plus, que les secondes.

- Les structures d'hébergement sont saturées, des squats collectifs et des campements - bidonvilles se développent dans les grandes agglomérations. On constate aussi l'augmentation du surpeuplement, de la cohabitation des ménages chez des tiers, le recours aux hôtels meublés souvent très chers et insalubres, l'accroissement des ménages en situation d'errance. Les difficultés sont accrues dans les villes concernées par la mise en œuvre du programme national de démolitions.

L'action est urgente pour « rattraper » la loi :

- La construction de logements sociaux n'est pas à la hauteur des besoins (il faudrait construire au minimum 130000 logements sociaux (le PNAI en prévoit 58000). Une évaluation quantitative et qualitative des besoins, prévue dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées serait à envisager.
- Il conviendrait de refondre les hébergements d'urgence qui sont aujourd'hui inadaptés, discontinus, insuffisants, il conviendrait de lutter contre la violence générée par ces structures, il conviendrait d'accompagner les personnes vers la plus grande autonomie possible.
- Les fonds de solidarité logement (FSL) vont devenir totalement de la responsabilité des départements. L'ensemble des fonds d'énergie et fluides vont être annexés au FSL. Les risques d'inégalité s'accroissent. Face aux risques de différences de traitement d'un département à l'autre (par exemple sur les dépôts de garantie des loyers), l'Etat devra mettre en place des mesures garantissant l'égalité des personnes.
- Il faut « solvabiliser » les ménages.  
L'aide au logement doit garantir l'accès et le maintien dans le logement. Un dispositif de « couverture logement universelle » est à rechercher.

---

<sup>12</sup> C'est-à-dire sans aucun logement, menacé d'expulsion sans relogement ou logée dans un taudis, dans une habitation insalubre, précaire ou de fortune, ou confronté à un cumul de difficultés.

- Le droit au logement doit l'emporter, quelques soient les circonstances, sur la notion de mixité sociale. Or la mixité sociale est souvent présentée comme argumentaire permettant de refuser un logement à une famille. Si la mixité sociale et l'accès et l'offre de logement s'opposent, en particulier lorsque des offres existent sur un territoire, une commune, le droit au logement doit l'emporter quelques soient les circonstances sur la notion de mixité sociale. Le droit au logement doit s'imposer à tous et en toutes circonstances. Si l'objectif de mixité sociale, à long terme, est un élément essentiel pour l'intégration de certaines populations, en aucun cas il doit être un obstacle à l'offre de logement.
- L'Etat doit être garant du droit au logement.  
Depuis 1971, le préfet dispose d'une capacité de réservation de 30 % des logements sociaux au profit d'un contingent dit prioritaire. Cette possibilité de recours, qui est une garantie du point de vue du droit vient d'être supprimée par un amendement sénatorial adopté le 12 septembre 2003. Cette disposition risque d'exclure les plus pauvres du logement social. Si les députés ne reviennent pas sur cette décision sénatoriale le droit au logement va être affaibli. Une instance ou une autorité doit absolument permettre le recours immédiat en cas d'exclusion de populations ou d'arbitraire dans des décisions dans le domaine de l'accès au logement. En effet, il n'est pas acceptable de laisser des personnes ou des familles à la rue ou dans un logement précaire ou insalubre.
- La mise en œuvre d'un droit au logement opposable est nécessaire.  
Le droit au logement doit être garanti et donc appliqué. Ce droit, inscrit dans la loi, droit social majeur, n'est pas appliqué : trop de nos concitoyens sont mis à l'écart du logement. Nous nous rapportons au 8ème rapport du Haut Comité au logement des personnes défavorisées qui propose à l'Etat de faire du droit au logement un droit opposable donnant à ceux qui en sont exclus une possibilité de recours.

## 2) L'accès aux soins

De l'expérience des organisations membres de la CNCDH, comme des témoignages recueillis pour l'établissement du présent avis, il ressort que **la gravité du problème de santé publique posé par ces populations est très sérieusement sous estimé.**

Les difficultés de santé d'ordre physique et psychique, y compris les handicaps sont liées aux conditions de vie dans la pauvreté, qu'elles en soient la cause ou la conséquence ou encore qu'elles les aggravent.

Il est constaté largement que la mise en place de la CMU a permis à des personnes de se soigner dans la dignité et l'autonomie.

Cependant cet accès aux droits est entravé par :

- Des dispositifs législatifs discriminatoires ou inadaptés (un système réservé aux seuls étrangers sans papiers AME et l'obligation de domiciliation). Ces inégalités vont être renforcées par l'imposition du ticket modérateur et du forfait hospitalier pour les étrangers en situation non régulière. Elles fragilisent davantage ces populations et sont négatives en termes de prévention et de santé publique.
- Des demandes abusives de justificatifs....alors que les soins peuvent être urgents.

- En ne s'appuyant plus sur les derniers mois qui précèdent la demande d'affiliation à la CMU, mais sur l'année fiscale antérieure, la réelle situation des personnes (qui a pu changée) n'est pas prise en compte.
- La CMU complémentaire n'est plus attribuée dès le dépôt de la demande, mais au premier jour du mois qui suit ce dépôt. Or, c'est souvent au moment où elles demandent la CMU que les personnes ont un besoin urgent d'être soignées.
- La CMU complémentaire ne bénéficie pas en raison de son seuil bas, aux bénéficiaires de l'AAH (allocation adulte handicapée) et du minimum vieillesse qui font partie des plus démunis. Le relèvement du seuil est nécessaire.

- Si le forfait hospitalier doit être relevé, il doit l'être en tenant compte des ressources de chacun.

- Les réponses nécessaires pèsent sur les structures médicales locales, et plus particulièrement sur les hôpitaux, où les médecins sont surchargés, plus spécifiquement dans certains lieux, villes ou quartiers. Le contexte de tension et de crise qui a récemment alerté l'opinion, à propos de phénomènes connus de tous, existe aussi, dans certains lieux et situations, de manière chronique.

Cette situation appelle une extrême vigilance devant la réapparition des maladies que l'on croyait disparues, les errances psychologiques des plus jeunes, des adultes, l'isolement aggravé des plus âgés. Il semble bien que les tâches de prévention les mieux établies dans notre pays développé n'atteignent pas une catégorie de la population ; celle-ci n'est pas suivie, il faudrait qu'elle prenne l'initiative de venir consulter, et n'en a pas les moyens. De graves maladies détectées trop tard ont des conséquences dramatiques, qui auraient pu être évitées.

L'hôpital est appelé à jouer un rôle de suivi et de soutien social, qui va bien au-delà des moyens dont il dispose ; il arrive donc qu'il focalise des irritations et des déceptions qui sont autant de nouveaux obstacles. Il a été dit que certains patients arrivent à la conclusion qu'ils n'ont pas intérêt à guérir, faute de perspectives. Ils ne suivent pas leur traitement par exemple, faute de pouvoir payer le transport pour venir en consultation. La disparité entre la manière dont la maladie est prise en charge pour la majorité et les difficultés de certains est criante.

- L'action spécifique concerne aussi bien l'offre de soins que la demande. La situation des plus précaires oblige à examiner la mission de l'hôpital, le rôle des urgences, le nombre et la qualification d'un personnel appelé à ajouter bien des choses aux tâches de soins. Le développement des formules telles que le bus de soins ambulants serait utile.

- Les personnes en chômage ou au RMI ne sont pas suivies régulièrement par une médecine spécialisée, au même titre que les salariés dans le cadre de la médecine du travail. Or, ces personnes ont souvent une santé précaire qui se dégrade rapidement.

Créer un dispositif donnant la possibilité d'un suivi médical pour tous les chômeurs et bénéficiaires des minima sociaux est à envisager.

- Renforcer les dispositifs de médecine scolaire et développer le dépistage systématique des risques d'atteinte à la santé par de mauvaises conditions de vie.

- Les PASS (permanence d'accès aux soins santé créées par l'article 76 de la loi de 98) n'existent pas encore dans de nombreux hôpitaux et quand elles existent, ne sont pas assez adaptées aux populations concernées, sont souvent méconnues des populations et même parfois du personnel hospitalier. Il importe d'informer, de former les professionnels, de permettre l'accès à l'ensemble des soins dont les personnes ont réellement besoin.

- Les PRAPS (programmes régionaux d'accès aux soins) sont une expérience positive de promotion de la santé. Ils doivent porter en priorité sur les plus éloignés des dispositifs de soins.

**C) L'accès à la justice, pour les personnes en difficulté, plus difficile encore que pour les autres.**

Il s'agit de rendre « le droit à un recours devant des juridictions compétentes, contre les actes violant les droits fondamentaux qui sont reconnus par la Constitution ou par la loi » (article 8 de la DUDH) réellement effectif.

- Pour permettre de mieux écouter les personnes en situation de grande pauvreté, le réseau des maisons de justice et antennes mobiles, celui des délégués de proximité du Médiateur de la République et de la défenseur des enfants, doit être développé, conformément notamment à la Recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe n°R93 du 8 janvier 1993, relative à « l'accès effectif au droit et à la justice des personnes en grande pauvreté ».
- La CNCDH prend acte que le plafond des ressources pour l'admission à l'Aide juridictionnelle résultant de la hausse des correctifs familiaux, a été décidé en avril 2003 et qu'en juin et septembre 2003, ont été exclues de l'appréciation des ressources pour obtenir l'aide juridictionnelle : l'allocation personnalisée (APL) et l'allocation de logement social (ALS), et l'évaluation de l'avantage en nature, ou des ressources des parents d'un mineur dans les cadres de procédures pénales. En tout état de cause le facteur financier ne doit pas être un obstacle à l'accès à la justice.