

Circulaire DGAS/1 A n° 2004-511 du 18 octobre 2004 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion - Plan hiver 2004-2005

18/10/2004

La ministre déléguée à la lutte contre la précarité et l'exclusion auprès du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale à Mesdames et Messieurs les préfets de région (directions régionales des affaires sanitaires et sociales ; direction départementales des affaires sanitaires et sociales) ; Monsieur le préfet de police de Paris

I. - UN DISPOSITIF D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT CONSOLIDÉ

La loi de programmation pour la cohésion sociale, élaborée sous la responsabilité du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, a été présentée le 15 septembre dernier en Conseil des ministres. Elle formalise les engagements de l'Etat inscrits dans le plan de cohésion sociale.

Ce plan de cohésion sociale rompt avec une approche morcelée et cloisonnée des problèmes en agissant simultanément sur trois « piliers » : l'emploi, le logement et l'égalité des chances. Le renforcement du dispositif d'accueil et d'hébergement s'inscrit dans l'ensemble des mesures relatives au logement.

Ce renforcement répond aux besoins importants d'hébergement liés notamment à l'afflux des demandeurs d'asile et aux difficultés d'accès au logement provoquant de fait une saturation des structures d'accueil.

Il est ainsi prévu de porter à 100 000 les capacités d'hébergement à l'horizon 2007 par la création de :

- 1 800 places en CHR, dont 500 places par transformation de places d'urgence ;
- 4 000 places en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ;
- 4 000 places en maisons relais.

De plus, l'hébergement d'urgence est conforté par un financement pérenne du plan hiver et des 2 400 places ouvertes depuis l'hiver 2002-2003.

Ces mesures ont été complétées par les décisions prises lors de la réunion du comité interministériel de lutte contre les exclusions réuni pour la première fois le 6 juillet dernier.

Sa préparation a fait l'objet d'une large consultation associant les administrations et les associations. En ce qui concerne le dispositif d'hébergement, la priorité a été donnée à l'amélioration des conditions d'accueil et de fonctionnement dans les centres ainsi que sur le renforcement de l'accompagnement des publics accueillis.

Un référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, a été élaboré dans ce cadre et sera diffusé dans les prochaines semaines. Il servira, pour ce secteur, de support au mouvement général d'amélioration de la qualité engagé dans le cadre de l'application de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

II. - UN DISPOSITIF QUI DOIT ÊTRE ADAPTÉ AUX PÉRIODES D'URGENCE CLIMATIQUE

Le dispositif national d'accueil et d'hébergement

Le dispositif national d'accueil et d'hébergement est conçu pour apporter en priorité des réponses aux plus vulnérables que sont les familles avec enfants, les jeunes en rupture familiale, les femmes victimes de violence, les personnes de santé fragile et les personnes les plus désocialisées.

Ce dispositif regroupe, d'une part, l'ensemble des structures qui permettent l'accueil et la prise en charge en urgence et en insertion des publics en difficulté et, d'autre part, celles qui concernent les demandeurs d'asile. Il comprend près de 90 000 places.

Son renforcement est rendu nécessaire en période hivernale. En effet, la fragilité des personnes vivant à la rue et qui, pour certaines d'entre elles, ne sont plus en mesure de formuler une demande d'aide, se trouve particulièrement aggravée pendant cette période.

Aussi, toutes les personnes qui le nécessitent doivent bénéficier d'une mise à l'abri et d'une prise en charge sociale.

Telle est la mission première du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion qu'il vous revient de piloter et de renforcer pendant cette période.

La mise en oeuvre du Plan hiver dans le département

Initié en 2002, le partenariat engagé avec Météo France sera renforcé. Ainsi, à compter du 15 octobre et jusqu'au 15 avril, vous disposerez quotidiennement, sous la forme d'un tableau, des prévisions météorologiques suivantes de J à J + 3 :

- la température « T » exprimée en degré Celsius ;
- la force du vent prévue en km/h « FF » ;
- l'indice de refroidissement éolien « IRE ».

Des cartes de France visualisant cet indice seront par ailleurs disponibles sur le site : <http://www.meteo.fr/meteonet/dass>

Comme en 2003-2004, le Plan hiver se déclinera en trois niveaux de mobilisation.

Le Niveau 1 : « Mobilisation hivernale ».

Le niveau 1 du Plan hiver est mis en oeuvre dans chaque département entre le 1er novembre et le 31 mars. Il peut être activé en dehors de cette période en fonction des conditions climatiques locales.

Ce niveau prévoit la mobilisation de capacités d'accueil et d'hébergement supplémentaires ouvertes en permanence durant cette période.

Vous veillerez à renseigner le 115 sur l'ensemble des places d'urgence disponibles dont vous disposez à partir du 1er novembre puis sur toutes les places supplémentaires que vous aurez identifiées.

Le Niveau 2 : « Grand froid ».

Le niveau 2 sera déclenché en fonction de l'ensemble des prévisions météorologiques annoncées par Météo France et de l'appréciation locale de la situation climatique.

Ce niveau correspond à une situation météorologique prévoyant des températures négatives le jour et comprises entre - 5° C et - 10° C la nuit.

Un éclairage complémentaire sur la dégradation de la situation vous est apporté par les données de Météo France relatives à l'indice de refroidissement éolien (IRE). Cet indice remplace et précise la notion de température ressentie utilisée l'an dernier. Il vous servira d'aide à la décision pour le déclenchement des niveaux 2 et 3.

Comme l'hiver dernier, des capacités d'accueil et d'hébergement supplémentaires doivent être prévues.

Ces places devront être mises à la disposition effective et opérationnelle du 115.

La mise en oeuvre de ce niveau se caractérise également par le renforcement :

- des équipes du 115 pour faire face aux appels et signalements ;
- des équipes mobiles qui devront intensifier les maraudes et leur vigilance auprès des personnes à la rue, notamment celles qui ne souhaitent pas être prises en charge.

Vous veillerez tout particulièrement à ouvrir la nuit un ou plusieurs locaux ou accueils de jour susceptibles de mettre à l'abri les personnes qui refusent un hébergement. Le bilan du Plan hiver 2003-2004 a montré toute la pertinence de cette action pour les 28 départements qui l'ont mis en oeuvre. Aussi je vous demande de veiller à sa généralisation pour cet hiver.

Ce bilan a également mis en évidence la nécessaire souplesse à apporter dans la montée en charge du renforcement des capacités ou de la désactivation du niveau 2. Dans ce domaine, votre appréciation de la situation locale sera prioritaire.

Ce niveau sera déclenché par les préfets de département et, pour Paris, par le préfet de police, préfet de la Zone de défense. Dès lors que deux départements au moins de la région Ile-de-France auront atteint le niveau 2, le préfet de police préconisera aux autres départements le déclenchement de ce niveau.

Le niveau 3 : « Froid extrême ».

Ce niveau correspond à des températures exceptionnellement basses : températures négatives le jour et inférieures à - 10° C la nuit.

C'est un niveau d'anticipation de crise grave dont la gestion relève bien entendu des procédures classiques et de la mise en oeuvre des différents plans d'urgence et de sécurité civile dont vous avez la responsabilité.

Vous prendrez, dès à présent, l'attache du président du Conseil général et des maires des grandes villes de votre département, afin que des sites susceptibles d'être mobilisés soient, dès à présent, identifiés pour permettre la mise à l'abri d'un plus grand nombre de personnes.

Au-delà de la recherche de sites potentiels, je vous demande, au travers de ces contacts, d'anticiper la question du repérage des personnes isolées ou des familles vivant dans des conditions d'habitat précaire, des logements de fortune ou des squats, qui pourraient se trouver en situation de danger dans une telle période.

J'ai, pour ma part, sensibilisé l'association des départements de France (ADF), l'association des maires de France (AMF), l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF) sur la nécessaire mobilisation de tous pour faire face à cette situation exceptionnelle.

Le ministère de la santé et de la protection sociale vient de lancer auprès des agences régionales d'hospitalisation un recensement dans les établissements publics de santé des locaux susceptibles d'être mobilisés dans le cadre du plan hiver.

L'attention des directeurs d'établissements de santé a également été appelée sur la présence dans l'enceinte de l'hôpital de personnes sans abri et de leur signalement au 115. Je vous invite donc à vous rapprocher des directeurs des agences régionales de l'hospitalisation.

La remontée d'information relative à la mobilisation des niveaux 2 et 3 sera assurée quotidiennement par la coordination interministérielle de défense et de sécurité civile (COGIC).

Toutefois, je vous demande, en cas de déclenchement du niveau 3, de tenir immédiatement informé mon cabinet et la direction générale de l'action sociale de votre décision et des circonstances locales qui la motivent.

Je rappelle qu'une grande vigilance s'impose à l'égard des personnes qui refusent un hébergement ou ne sollicitent plus d'aide. Des équipes mobiles, du type Samu social, doivent être mobilisées pour se rendre au-devant des personnes. Les consignes élaborées l'an passé et à nouveau validées par le ministère de l'intérieur, le ministère de la santé, le Samu et les réseaux de secouristes pour prendre en charge les personnes à la rue en période hivernale, figurent en annexe.

III. - PILOTAGE, COORDINATION ET SUIVI DU DISPOSITIF

Comité de pilotage départemental

A la réception de cette circulaire et avant le 1er novembre, vous réunirez un comité de pilotage départemental élargi.

Autour des opérateurs associatifs du dispositif d'accueil-hébergement-insertion, vous associerez les services du Conseil général, les principales communes de votre département, le SAMU, les établissements publics de santé, les pompiers, les services de police et/ou de gendarmerie et les réseaux de secouristes.

Je souligne, à cet égard, que beaucoup d'élus locaux sont impliqués sous des formes diverses dans cette politique publique. Je vous invite à les tenir le plus complètement informés de votre action, afin de favoriser, au plus près du terrain, les complémentarités indispensables.

Afin de suivre l'évolution de la situation et d'ajuster le dispositif, vous réunirez ce comité ou un comité plus restreint autant que de besoin.

Coordination et suivi du dispositif aux niveaux régional et national

La cellule de veille nationale, créée l'an passé pour suivre la mise en oeuvre des différents niveaux de mobilisation, sera à nouveau activée tout comme le suivi spécifique de la région Ile-de-France.

La direction générale de l'action sociale organisera avec les DDASS et les DRASS les modalités de suivi du dispositif.

Enfin, vous me signalerez sans délai le décès de toute personne à la rue. Cette information devra être ensuite complétée, aussi rapidement que possible, d'un rapport succinct sur les causes et les circonstances du décès.

J'attire votre attention sur la nécessité d'anticiper, dès la réception de cette circulaire, la mise en oeuvre du Plan hiver 2004-2005.

Je compte sur votre engagement personnel pendant cette période particulièrement difficile pour les plus vulnérables de nos concitoyens.

ANNEXE

<http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/circulaire-dgas1-a-n-2004-511-du-18-octobre-2004-relative-au-dispositif-daccueil-dhebergement-et-dinsertion-plan-hiver-2004-2005/>

PRISE EN CHARGE DES PERSONNES À LA RUE EN PÉRIODE HIVERNALE

Toutes les personnes qui le souhaitent doivent bénéficier d'un accueil et d'une mise à l'abri quelle que soit leur situation administrative. Un renforcement des capacités d'hébergement a été prévu sur l'ensemble du territoire. Ces places sont accessibles par le numéro d'appel « 115 ».

Les effectifs du numéro d'appel « 115 » seront renforcés de façon à être à la hauteur des signalements et des appels.

Les équipes mobiles (Samu social) intensifieront leur maraude et viendront régulièrement rencontrer les personnes ne souhaitant pas de prise en charge.

Dans chaque département et chaque grande ville, un ou plusieurs lieux d'accueil permanent(s) ou temporaire(s) seront ouverts, y compris la nuit, afin que les personnes qui ne souhaitent pas d'hébergement puissent toutefois trouver un abri momentané. L'indication de ce lieu sera donné par le 115 ou la D.D.A.S.S.

Un certain nombre de personnes sans domicile fixe, très désocialisées, refusent toute aide ou hébergement ce qui les met en situation de danger potentiel.

Une grande vigilance doit être maintenue les concernant

Lorsqu'elles sont repérées par les différents acteurs de terrain : S.A.M.U. social, S.A.M.U., pompiers, associations, police, secouristes, elles doivent se voir proposer une place d'hébergement ou avoir la possibilité d'être accompagnées dans un lieu d'accueil ouvert 24 h/24.

Si les personnes refusent d'être mises à l'abri alors qu'elles semblent en danger, il appartiendra aux agents entrés à leur contact d'user, dans un premier temps, de toute leur persuasion et, en cas d'échec, de prévenir le S.A.M.U. qui mobilisera les moyens appropriés afin d'évaluer la situation médicale de la personne et appréciera la nécessité de la faire hospitaliser (avec ou sans consentement), l'obligation d'assistance à personne en danger sera appréciée par les acteurs de terrain en lien avec le médecin régulateur du S.A.M.U.

Il est souhaitable que la personne à l'origine du signalement attende l'arrivée du S.A.M.U. aux côtés de la personne afin de s'assurer de l'orientation décidée par le responsable de l'unité médicale.

Dans tous les cas, l'équipe mobile, les secouristes, les services de police ou de gendarmerie veilleront à ce que la personne soit suffisamment couverte (duvet, couverture, couverture de survie).