

Circulaire DGAS/1A n° 2005-459 du 11 octobre 2005 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, plan hiver 2005-2006

11/10/2005

Date d'application : immédiate.

Texte de référence : référentiel national « accueil, hébergement, insertion » (2005).

Textes abrogés ou modifiés : **circulaire n° DGAS/1A/2004/511 du 18 octobre 2004**, relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion, plan hiver 2004-2005.

Annexe : Prise en charge des personnes à la rue en période hivernale.

La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité auprès du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement à Madame et Messieurs les préfets de région (directions régionales des affaires sanitaires et sociales) ; Mesdames et Messieurs les préfets de département, directions départementales des affaires sanitaires et sociales ; Monsieur le préfet de police de Paris.

I. - LE PLAN DE COHÉSION SOCIALE RENFORCE LE DISPOSITIF D'ACCUEIL ET D'HÉBERGEMENT

Le plan hiver 2005-2006 s'inscrit dans un contexte lié à la mise en oeuvre du plan de cohésion sociale et renforcé par des mesures nouvelles. Celles-ci se traduisent par le développement d'une offre nouvelle d'hébergement, des mesures relatives à la mise aux normes des centres d'hébergement et par la relance du logement social.

Le projet de loi « Engagement national pour le logement, qui sera présenté prochainement en discussion au Parlement, concrétisera ces objectifs volontaristes.

1. La mise en oeuvre du plan de cohésion sociale

L'année 2005 marque la première étape de la réalisation des engagements fixés par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier.

Sur le plan quantitatif, 3 800 nouvelles places d'hébergement d'insertion ont été ainsi créées :

- 800 places de CHRS dont 500 par transformation de places d'urgence ;
- 1 000 places de maison-relais-pensions de famille ;
- 2 000 places de CADA par transformation de places d'urgence.

D'ici à 2007, les capacités d'hébergement seront portées à 100 000 places. Le dispositif ainsi mis en place offre tout au long de l'année une prise en charge immédiate orientée vers la mise en place de solutions pérennes.

Sur le volet qualitatif, le référentiel national des prestations du dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion élaboré et diffusé début 2005 est venu clarifier les missions et préciser l'offre de services. Il a pour vocation de servir un objectif général d'amélioration de qualité et des prestations offertes.

2. La poursuite des engagements pris

En 2006, les efforts engagés seront poursuivis par la création de 4 000 nouvelles places d'hébergement et de logement adapté dont 2 000 places en CADA.

La politique de relance du logement social vient compléter les efforts engagés en matière d'hébergement. Outre l'ensemble des mesures prises dans le cadre du plan de cohésion sociale prévoyant la création de 500 000 logements sociaux d'ici à 2009, il s'agit de favoriser d'ores et déjà les conditions d'une meilleure fluidité entre le dispositif d'hébergement et le logement.

La priorité reconnue aux personnes hébergées ou logées temporairement pour accéder à un logement social prévue à l'article 86 de la loi de programmation pour la cohésion sociale, combinée à la présence de représentants associatifs dans les commissions d'attribution, doit répondre à cet objectif.

Comme prévu par le comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 6 juillet 2004, 100 lits halte-soins-santé seront
<https://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/circulaire-dgas1a-n-2005-459-du-11-octobre-2005-relative-au-dispositif-daccueil-dhebergement-et-dinsertion-plan-hiver-2005-2006/>

créés en 2006. Un cahier des charges vient d'être finalisé. Un appel à projet sera lancé avant la fin de l'année.

3. Les mesures complémentaires pour renforcer, sécuriser et humaniser le dispositif d'accueil et d'hébergement

Le 1er septembre 2005, le premier ministre a annoncé des mesures pour améliorer l'offre de logement ou d'hébergement et répondre à l'urgence :

- libération de terrains appartenant au secteur public pour permettre la construction de 20 000 logements supplémentaires ;
- création, pour le premier trimestre 2006, de 5 000 logements d'urgence et d'insertion par la Sonacotra ;
- création de 5 000 places d'hébergement en deux ans dans le cadre d'une offre hôtelière à vocation sociale.

Par ailleurs, 50 millions d'euros seront mobilisés pour la mise aux normes de sécurité dans les centres d'hébergement.

Le recensement des opérations est en cours. Elles concerneront principalement les structures d'hébergement d'urgence ou d'insertion, les centres d'accueil pour demandeurs d'asile mais également les foyers de travailleurs migrants.

Pour les prises en charge en hébergement des personnes sans domicile, je souhaite que l'accueil en hôtel soit limité aux seules situations d'urgence. Les objectifs poursuivis en termes de progression de l'offre ont permis cette année d'assurer la transformation de 2 500 places d'urgence en insertion. Ces efforts devront être poursuivis de façon prioritaire dans chaque département.

Vous vérifierez que les opérateurs associatifs font appel à des établissements répondant aux normes de sécurité requises et qu'ils sont en mesure d'assurer un suivi social et administratif des personnes prises en charge.

Vous apporterez une attention particulière aux engagements contractuels liant l'association aux établissements hôteliers ; vous pourrez à cet effet vous inspirer du travail en cours engagé par le préfet de la région Ile-de-France, préfet de Paris, pour la finalisation d'une charte qualité avec les établissements hôteliers.

II. - LES MODALITÉS DE MISE EN OEUVRE DU PLAN HIVER 2005-2006

Depuis l'hiver 2003-2004, le plan est décliné en trois niveaux de mobilisation. Le dispositif ainsi mis en oeuvre a fait preuve de son efficacité et de sa pertinence.

Sur l'ensemble du territoire, les modalités prévues ont permis de répondre aux besoins et d'adapter en permanence les actions aux situations locales.

Le plan hiver 2005-2006 s'inscrit dans la continuité des procédures précédemment retenues mais également dans une perspective d'accompagnement des publics vers un projet d'insertion par le développement d'une offre d'hébergement adaptée et ouverte à l'année et par une meilleure définition des prestations assurées.

Le renforcement du dispositif d'accueil et d'hébergement 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.

Développé depuis 2002, le partenariat engagé avec Météo France vous permet d'ajuster au mieux le dispositif. Ainsi, à compter du 17 octobre et jusqu'au 15 avril, vous disposerez quotidiennement, des prévisions météorologiques de J à J + 3. Dans les départements où les températures sont souvent fortement contrastées en divers points du territoire, Météo France fournira à partir de cette année des prévisions diversifiées pour les départements qui l'ont souhaité. Ainsi, pour treize départements, deux villes repères figureront sur les documents transmis.

Apparaîtront sur les documents :

- la température « T » exprimée en degré Celsius ;
- la force du vent prévue en km/h « FF » ;
- la température ressentie.

Des cartes de France visualisant cet indice seront par ailleurs disponibles sur le site : <http://www.meteo.fr/meteonet/ddass>
<https://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/circulaire-dgas1a-n-2005-459-du-11-octobre-2005-relative-au-dispositif-daccueil-dhebergement-et-dinsertion-plan-hiver-2005-2006/>

Je vous rappelle les trois niveaux de graduation du plan :

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 oC et - 10 oC la nuit.

Un éclairage complémentaire sur la dégradation de la situation vous est apporté par les données de Météo France relatives à la température ressentie. Elle vous servira d'aide à la décision pour le déclenchement des niveaux 2 et 3.

Des capacités d'accueil et d'hébergement supplémentaires doivent être prévues.

Ces places devront être mises à la disposition effective et opérationnelle du 115. Vous veillerez à ce que les prises en charge soient attribuées pour plusieurs jours consécutifs.

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 2004-2005 a montré toute la pertinence de cette action pour les 31 départements qui l'ont mis en oeuvre sur 67 sites. Aussi je vous demande de veiller à sa généralisation pour cet hiver.

Il vous appartient d'apporter la souplesse nécessaire 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.

Le niveau 3 : « Froid extrême » :

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

C'est un niveau d'anticipation de crise grave dont la gestion relève 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 au plus tôt 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, 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), <https://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/circulaire-dgas1a-n-2005-459-du-11-octobre-2005-relative-au-dispositif-daccueil-dhebergement-et-dinsertion-plan-hiver-2005-2006/>

l'association des maires des grandes villes de France (AMGVF) sur la nécessaire mobilisation de tous pour faire face à cette situation exceptionnelle.

Comme l'hiver dernier, le ministère de la santé et des solidarités lancera, 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.

La remontée d'information relative à la mobilisation des niveaux 2 et 3 sera assurée quotidiennement par le centre opérationnel de gestion interministérielle de crises (COGIC).

Toutefois, je vous demande en cas de déclenchement du niveau 3 de tenir immédiatement informés 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 depuis 2003 pour la prise en charge des personnes à la rue demeurent valides et figurent en annexe.

III. - LE PILOTAGE, LA COORDINATION ET LE 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 vous invite également à tenir les élus locaux le plus complètement informés de votre action. La complémentarité et l'action de tous les acteurs de terrain sont indispensables pour mettre en place un dispositif réactif et adapté à la situation sociale.

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

Coordination et suivi du dispositif aux niveaux régional et national

La cellule de veille nationale sera activée pour suivre la mise en oeuvre des différents niveaux de mobilisation. Un suivi spécifique pour la région Ile-de-France sera assuré.

La direction générale de l'action sociale organisera avec les DDASS et les DRASS les modalités de suivi du dispositif, notamment par la remontée d'informations hebdomadaires.

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 2005-2006.

Les conditions météorologiques exceptionnellement rigoureuses de l'hiver dernier ont nécessité une mobilisation sans précédent de l'ensemble des partenaires : associations, collectivités territoriales et services de l'Etat.

Grâce à votre implication et à celle de vos équipes, toutes les personnes qui le nécessitaient ont pu être hébergées et mises à l'abri.

Je sais pouvoir compter sur votre engagement pour l'hiver à venir.

La ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité auprès du ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement, Catherine Vautrin

ANNEXE

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 donnée par le 115 ou la DDASS.

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 : Samu social, Samu, 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 Samu 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 Samu.

Il est souhaitable que la personne à l'origine du signalement attende l'arrivée du Samu au côté 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...).