

REPUBLIQUE FRANÇAISE

Le octobre 2007

**MINISTERE DU LOGEMENT
ET DE LA VILLE**

LE MINISTRE

Le ministre du Logement et de la Ville

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

CIRCULAIRE DGAS/1A/LCE/2007/ du octobre 2007 relative au dispositif d'accueil,
d'hébergement et d'insertion – Période hivernale 2007 - 2008

Date d'application : immédiate

<p>Résumé : Renforcement des capacités d'accueil, d'hébergement et d'insertion durant l'hiver 2007-2008</p> <p>Poursuite de la mise en œuvre du Plan d'action renforcé pour les sans-abri</p> <p>Renforcement de la veille sociale</p>
<p>Mots-clés : Dispositif d'accueil et d'hébergement – adaptation du dispositif aux périodes d'urgence climatique – pilotage, coordination et suivi du dispositif</p>
<p>Texte de référence : Référentiel national "Accueil, Hébergement, Insertion" (2005)</p>
<p>Textes abrogés : Circulaire N°DGAS/1A/2006/448 du 10 octobre 2006 relative au dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion - Plan hiver 2006-2007</p>
<p>Annexe : le recours à l'hôtel.</p>

La présente circulaire est destinée, comme chaque année, à susciter une vigilance et une action renforcées en faveur des personnes sans abri durant la période hivernale. Cette mobilisation s'inscrit cette année dans le contexte particulier de la profonde réforme du dispositif d'hébergement engagée dans le cadre du PARSA. La réponse aux situations d'urgence n'en reste pas moins tout aussi nécessaire que par le passé, et peut amener à

reconstituer temporairement des capacités d'hébergement d'urgence là où le besoin s'en fera sentir.

Sont précisées ci-après :

- 1- les mesures d'application immédiate visant à renforcer les capacités d'accueil, d'hébergement et d'insertion durant l'hiver 2007/2008 ;
- 2- les mesures visant à poursuivre la mise en œuvre du PARSA ;
- 3- les mesures en faveur de la veille sociale.

1. Le renforcement des capacités d'accueil, d'hébergement et d'insertion durant l'hiver 2007/2008 :

Comme les hivers précédents, il vous revient de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire face aux besoins d'accueil et d'hébergement des personnes sans abri en période hivernale.

Cela implique que, lorsque les circonstances le nécessitent :

- des capacités supplémentaires d'hébergement d'urgence soient mobilisées en fonction de la gravité des conditions météorologiques de telle sorte que toutes les personnes qui le souhaitent bénéficient d'un accueil et d'un hébergement quelle que soit leur situation administrative. Ce recours hivernal à l'hébergement, par des personnes qui ne fréquentent pas le dispositif le reste de l'année, doit être mis à profit –au-delà de la simple mise à l'abri- pour entamer avec elles un processus de prise en charge adaptée ;
- que ces places soient aisément accessibles grâce au numéro d'appel 115. Les effectifs du numéro d'appel 115 doivent être ajustés le cas échéant durant cette période pour être à la hauteur des signalements et des appels ;
- que dans chaque département et chaque grande ville, un ou plusieurs lieux d'accueil de jour soient ouverts, y compris la nuit, afin que les personnes qui ne souhaitent pas d'hébergement puissent toutefois trouver un abri momentané. Mais de tels lieux ne doivent pas se substituer aux capacités d'hébergement nécessaires ;
- que les équipes mobiles intensifient leurs maraudes et viennent régulièrement rencontrer les personnes ne souhaitant pas, dans l'immédiat, de prise en charge.

Je rappelle que dans le cas où une personne refuse d'être mise à l'abri alors qu'elle semble en danger, il appartient aux agents entrés à son contact d'user, dans un premier temps, de toute leur persuasion et en cas d'échec, de prévenir le SAMU ou, à Paris, la brigade des sapeurs pompiers qui 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.

Par ailleurs je souhaite que le recours à l'hôtel, nécessaire pour faire face aux situations d'urgence, particulièrement en période hivernale, soit strictement encadré. 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 (cf annexe).

Au-delà des capacités supplémentaires d'hébergement mobilisées en période hivernale, je vous demande d'anticiper une période de froid extrême ou d'intempéries particulières. Dans de telles circonstances, le cas des sans abri et plus généralement celui des personnes vivant dans des conditions d'habitat précaire, des logements de fortune et des squats, requièrent une vigilance et des mesures par delà les procédures classiques de mise en oeuvre des différents plans d'urgence et de sécurité civile dont vous avez la charge.

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. Vous veillerez, bien entendu, à ce que les locaux mobilisés et leurs conditions d'occupation répondent aux exigences de sécurité des 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 précaires.

Comme l'an dernier, le ministère de la santé a lancé auprès des agences régionales d'hospitalisation un recensement dans les établissements publics de santé, des locaux susceptibles d'être mobilisés.

Enfin, à la veille de l'entrée en vigueur du droit opposable au logement, je vous demande de mobiliser davantage les différents contingents pour permettre l'accès au logement de personnes hébergées. Je prendrai moi-même en ce sens l'initiative de contacts bilatéraux avec les responsables de l'Association des Maires de France, de l'Union d'économie sociale d'urgence et de l'Union Sociale de l'Habitat.

J'attire particulièrement votre attention sur le fait que dès le 1^{er} janvier 2008 les commissions de médiation devront être instaurées dans le cadre de la reconnaissance du droit au logement opposable et que celles-ci auront le pouvoir de désigner auprès de vous les personnes jugées prioritaires pour l'accès à un logement ou un hébergement. Les dispositions réglementaires nécessaires sont actuellement à l'examen du Conseil d'Etat. Le pilotage, la coordination et le suivi du dispositif :

Comité de pilotage départemental

A la réception de cette circulaire vous réunirez un comité de pilotage départemental de veille sociale élargi. Autour des opérateurs associatifs du dispositif d'accueil-hébergement-insertion, vous associerez les représentants du Conseil Général, les principales communes de votre département, le Samu, les établissements publics de santé, les services d'incendie et de secours, les services de police et/ou de gendarmerie et les réseaux de secouristes. Cette réunion aura pour but de préparer l'ensemble des acteurs à toute éventualité, de recenser et de coordonner les initiatives qui permettront d'anticiper toute circonstance notamment climatique.

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 locale.

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 au niveau national

Une **cellule de veille nationale** associant mon cabinet et les services se tiendra informée en permanence de l'évolution de la situation et des difficultés pouvant survenir sur le terrain.

La Direction Générale de l'Action Sociale organisera, comme l'an passé, avec les DDASS et les DRASS, une remontée d'informations hebdomadaire. Cette remontée d'informations permettra de visualiser l'activité des dispositifs d'hébergement d'urgence et de veille sociale (115, accueils de jour, équipes de maraude) et de connaître les tensions éventuelles sur ces dispositifs ou les points de blocage afin de procéder à leur renforcement.

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.

Le partenariat avec Météo-France

Développé depuis 2002, le partenariat engagé avec Météo France vous permet d'ajuster au mieux le dispositif. Ainsi 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 comme l'an passé des prévisions diversifiées pour les départements qui le souhaitent.

Apparaîtront sur les documents :

- la température « T » exprimée en degré Celsius ;
- la force du vent prévue en km/h « FF » ;
- la température ressentie, traduisant l'impression de froid résultant de l'action conjuguée de la température et du vent.

Des cartes de France visualisant ces informations seront par ailleurs disponibles sur le site : <http://www.meteo.fr/meteonet/ddass>.

J'attire votre attention sur le fait que l'ensemble de ces éléments d'information ne constituent qu'une aide à la décision. Il n'y aurait par ailleurs que des avantages à ce que ces informations, quand ce n'est pas le cas, soient communiquées largement aux acteurs, notamment de la veille sociale.

C'est pourquoi, à la différence de ces dernières années, il ne sera plus fait référence à des niveaux à caractère national déterminés en fonction de la température. En effet je tiens à ce qu'il vous revienne pleinement la responsabilité de prendre les mesures qui s'imposent et d'ajuster les capacités nécessaires en fonction de votre appréciation de la réalité locale.

C'est dans ce cadre que vous définirez, le cas échéant, des niveaux de mobilisation correspondant à des engagements de moyens adaptés et, pour le niveau de mobilisation le plus élevé, à une gestion de crise (à Paris le niveau 3 est sous la responsabilité du Préfet de police).

2. La poursuite de la mise en œuvre du PARSA

Les crédits qui viennent de vous être délégués ont notamment pour objet de solder le financement des mesures décidées par le gouvernement le 8 janvier dernier au titre de l'hébergement et du logement adapté.

Ces mesures sont :

- l'extension des horaires d'ouverture des centres et l'amélioration des conditions d'accueil. Au 31 août 2007, 9000 places d'hébergement d'urgence sur un total de 15 574 places d'hébergement d'urgence recensées fonctionnaient en continu 24h/24. Le PARSA a fixé l'objectif d'une ouverture 24h/24, sous réserve que les associations gestionnaires le demandent ;
- l'amélioration qualitative du parc d'hébergement, en particulier lorsque des places d'hébergement d'urgence sont transformées en places de stabilisation (chambres individuelles ou doubles, accueil de couples, accueil de personnes avec animaux,...) ;
- l'ouverture de 6000 places de stabilisation soit par création, soit par transformation de places d'urgence. Au 15 septembre on recensait déjà 5 664 places. L'objectif des 6000 places sera atteint fin 2007 ;
- le passage sous statut CHRS de 4000 places d'hébergement d'urgence. Au 15 septembre 2 585 places étaient déjà passées sous statut CHRS. 1367 devaient l'être d'ici à la fin de l'année, soit un total de 3952 places. Parallèlement 500 places nouvelles de CHRS obtenues en LFI 2007 ont été créées cette année ;
- l'ouverture de 9000 places de maisons relais, permettant de parvenir à un objectif total de 12 000 places. Au 15 septembre 3799 logements en maisons relais étaient recensés. La réalisation de ce programme ambitieux de maisons-relais exige une mobilisation particulière. De nombreux projets sont recensés. Mais beaucoup se heurtent à des obstacles. Ces difficultés ne pourront être levées que si s'organise, sous votre égide, une mobilisation de l'ensemble des partenaires concernés, opérateurs associatifs, bailleurs sociaux et collectivités locales. Le rachat à cette fin par des bailleurs sociaux de biens appartenant à l'Etat mis à la vente mérite d'être particulièrement étudié ;
- la mobilisation de logements dans le parc privé et dans le parc public spécifiquement en faveur de personnes hébergées dans les centres d'urgence ou d'insertion. Un recensement précis du nombre de logements mobilisés dans ce cadre depuis le début de l'année est en cours ;
- enfin il vous revient de consolider le mouvement de pérennisation des places hivernales engagé en 2006 dans le cadre du plan triennal pour l'hébergement

d'urgence annoncé lors du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 12 mai 2007. L'objectif fixé pour la fin 2007 était la pérennisation de 2500 places. Au 31 août était enregistrée la pérennisation de 2664 places.

L'application du principe de continuité

En accord avec les orientations qui guident le PARSA et l'édiction du principe de continuité, les prises en charge qui s'effectuent dans le cadre hivernal doivent être conçues comme une première accroche pour un début d'insertion.

Dans ce but vous veillerez à ce que soient mises en oeuvre les dispositions de la circulaire du 19 mars d'application du principe de continuité tel qu'il a été défini à l'article 4 de la loi du 5 mars 2007 instituant un droit au logement opposable. Il doit être porté à la connaissance des hébergés que, selon les termes de la circulaire du 19 mars, "le principe de continuité implique très clairement un droit de la personne à être maintenue en hébergement d'urgence, à défaut de proposition ou jusqu'à une orientation (...). Il suffit pour cela que la personne en exprime le souhait dans le cadre d'un entretien qui doit lui être proposé et que son comportement ne soit pas dangereux envers les personnes accueillies ou le personnel." Il s'agit de bâtir avec la personne le début d'un parcours évitant les ruptures de prise en charge.

Je sais que compte tenu de l'absence de fluidité suffisante entre les différents dispositifs d'hébergement et de logement, notamment dans certaines grandes villes où la pression de la demande d'hébergement est importante, la mise en oeuvre du principe de continuité peut soulever des difficultés en termes de disponibilités d'accueil à l'échelon territorial.

Je rappelle que, selon les termes de la circulaire du 19 mars, dans chaque département, les services déconcentrés doivent mettre en place un système de veille destiné à évaluer la mise en oeuvre de cette circulaire et son impact sur le dispositif d'hébergement d'urgence, afin notamment de prendre toute mesure nécessaire à l'ajustement du dispositif et que, localement, la FNARS -et le Samu social à Paris- doivent être étroitement associés à ce mécanisme de veille. Je rappelle également que les places inoccupées doivent systématiquement être remises à la disposition du dispositif de veille sociale.

En tout état de cause, il importe que soient maintenues des capacités d'hébergement d'urgence suffisantes.

3. Le renforcement de la veille sociale

J'entends être attentive aux problèmes d'occupation de l'espace public soulevés par certains maires et des riverains. C'est pourquoi j'ai commencé à rencontrer un certain nombre d'entre eux. J'entends procéder tout au long du mois d'octobre à une vaste consultation des maires.

Je compte associer des élus aux trois groupes de travail qui vont ce trimestre approfondir la réflexion du Comité national de suivi du PARSA sur les thèmes de l'hébergement, de la santé et de l'accès au logement.

Une enquête récente de la DGAS a montré que l'ensemble des services qui constituent la veille sociale (les "115", les Services d'accueil et d'orientation, les accueils de jour et les équipes mobiles) se sont fortement renforcés dans la période 2000-2005. Mais le PARSA,

consacré à la réforme de l'hébergement et à l'accès au logement, n'a pas évoqué la veille sociale.

J'entends réaffirmer que ces services de premier contact mais aussi d'accompagnement dans la durée sont essentiels. Les objectifs du PARSA sont tout à fait en phase avec les missions de la veille sociale. Le PARSA met l'accent sur l'importance du diagnostic, de l'orientation et de l'accompagnement. Il entend favoriser des modes d'accueil dans la durée. Les services de la veille sociale sont parfaitement qualifiés pour assurer ce type de missions en étroite relation avec les centres d'hébergement. En ce sens, les partenariats sont à renforcer et à formaliser dans le cadre du comité départemental de veille sociale, dont il est rappelé qu'il doit être une instance de concertation et de coordination vivante et permanente, dont la composition doit être adaptée au nouveau contexte de recherche d'une plus grande fluidité du dispositif devant conduire au logement ordinaire ou adapté.

*
* *

Des crédits vous ont été récemment délégués. Ils doivent vous permettre de mettre en œuvre ces orientations.

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

Le Ministre du logement et de la Ville

Annexe

LE RECOURS A L'HOTEL

L'hôtellerie constitue un ultime recours pour héberger des personnes en urgence, particulièrement durant la période hivernale.

Toutefois le recours à l'hôtel doit s'opérer dans de strictes conditions.

Il est rappelé que :

- le Préfet - Directeur départemental des affaires sanitaires et sociales doit disposer à tout moment de la liste actualisée des établissements hôteliers auxquels il est fait appel.
- les opérateurs sociaux impliqués dans le dispositif d'hébergement, particulièrement les responsables des 115 là où ce service assure une orientation, disposent de la liste nominative exacte de toutes les personnes orientées vers l'hébergement en hôtel. L'impératif de sécurité et de responsabilité exige que l'Etat soit à tout moment en mesure de savoir qui il héberge.
- les dates de passage et avis des dernières commissions de sécurité sont répertoriés et les démarches nécessaires engagées sans délai s'il apparaît que de nouvelles visites doivent être effectuées.
- les conditions d'hébergement offertes sont connues des opérateurs sociaux qui doivent avoir visité les lieux.
- il importe que soit engagée avec les hôteliers une "démarche qualité" visant à standardiser et améliorer les prestations offertes. Ceci devrait s'inscrire dans le cadre de la signature d'une charte dont les prescriptions complèteront utilement les réglementations et les normes en vigueur. A titre d'exemple la Préfecture de Paris -Direction des affaires sanitaires et sociales a adopté une charte "pour que l'hébergement des personnes et des familles soit assuré dans des locaux favorisant le respect de la vie privée, de l'intégrité, de l'intimité et de la sécurité des personnes".
- enfin, l'impossibilité de faire la cuisine dans les chambres d'hôtel implique que ce mode d'hébergement soit en liaison avec un service d'aide alimentaire.