

Note de positionnement

Plan Grand Froid : Une réponse inadaptée et inégale

MARS 2026



Fédération
des acteurs de
la solidarité

Rédaction

Aude TCHEKHOFF

Chargée de mission veille sociale/hébergement

Date : Mars 2026

Fédération des acteurs de la solidarité – 76 rue du Faubourg Saint-Denis – 75010 Paris

Le 28 mars 2024, la Fédération des acteurs de la solidarité déplorait une gestion de l'hiver en inadéquation avec les besoins des personnes vivant à la rue à l'occasion de son enquête Plan Grand Froid¹.

Cette année, dès l'aube de l'hiver, plusieurs séries de consultations ont été effectuées auprès du réseau de la FAS. Les Groupes de Travail Nationaux à destination des accueils de jour, des maraudes et Samu Sociaux (en lien avec la Fédération Nationale des Samu Sociaux) ainsi que le Groupe d'Appui National SIAO 115 ont été consultés 3 fois chacun tout au long de la période de la trêve hivernale.

Le résultat est sans appel. Deux ans plus tard, les constats opérationnels s'aggravent.

1. <https://www.federationsolidarite.org/wp-content/uploads/2024/03/Plan-Grand-Froid-VF.pdf>

Préparation de l'hiver

D'une année à l'autre, les retours sont les mêmes : les situations sont très disparates d'un territoire à un autre. En effet, dans certains territoires, les associations sont conviées par les services déconcentrés de l'Etat à des échanges préparatoires, dès le mois d'octobre ou bien début novembre, afin de planifier les conditions de déclenchement en cas de vagues de froid, ainsi que les dispositifs et actions afférentes. On note également que certaines places d'hébergement hivernales demeurent, avec une ouverture du 1^{er} novembre au 31 mars, permettant un hébergement temporaire des personnes sans solution pour l'hiver. Ces places peuvent être portées par des associations, parfois en propre, ou par la commune, qui se substitue alors à l'Etat dans son obligation d'héberger les personnes sans abri.

Dans d'autres territoires, ce sont les associations qui sont à l'initiative de ces échanges préparatoires, en l'absence d'actions de l'Etat. Il arrive même que les associations ne se réunissent qu'entre elles pour se préparer sans concours étatique.

Dans d'autres territoires enfin, il n'y a aucune préparation avec les associations.

”

“Chez nous, pas d'instruction = pas de plan grand froid. Notre DDETS nous répond attendre les consignes nationales fixant des objectifs et des modalités de déclenchement”

- Un SIAO.

”

Le déclenchement

Durant tout le long de la trêve hivernale, du 1^{er} novembre au 31 mars, le plan grand froid peut être déclenché lorsque les conditions météorologiques sont suffisamment dégradées pour le justifier. Ce plan est construit avec 3 niveaux de vigilance, selon l'intensité du froid. Chaque niveau correspond à un certain nombre d'actions déclenchées, définies au préalable localement.

Cet hiver, les conditions météorologiques ont été difficiles, entre les inondations, les crues et plusieurs vagues de froid qu'ont subi de nombreux départements, notamment en novembre et fin décembre, plus intense que la première. Plusieurs morts en rue ont été déplorées. Le Collectif Les Morts de la Rue a dénombré **287 décès dans la période de novembre à mars 2026**². Le mois en ayant le plus compté a été décembre, avec le triste record de 94 décès. Ces chiffres, probablement sous-estimés par rapport à la réalité, sont alarmants et ne peuvent pas rester sans réponse.

De plus, nous posons le grave constat que les conditions de déclenchements ne sont, elles non plus, pas harmonisées d'un territoire à un autre. On tend même vers un durcissement des conditions. A titre d'exemple, la première vague de novembre n'a en général pas généré de déclenchement malgré un froid soudain et intense, touchant beaucoup de territoires. En novembre, 71 décès sont relevés.

”

“Nous avons tout préparé, avec les associations, avec la commune, avec la DDETS, on avait jusqu'aux clés du gymnase pour abriter les personnes, mais le préfet a refusé de déclencher.”

- Un accueil de jour

”

2. Les données du CMDR sont susceptibles d'évoluer vers la hausse, puisqu'elles sont obtenues au fur-et-à-mesure.

Que déclenche-t-on ?

Tout d'abord, il est prévu quasiment partout que les horaires des dispositifs de veille sociale sont étendus : permanences rallongées en accueils de jour et hausse de la fréquence des passages de maraudes. Lorsque les déclenchements sont activés, plusieurs scénarios existent en fonction du degré de vigilance et du département concerné. Ainsi, l'extension du plafond des nuitées hôtelières peut être accordée aux SIAO, la suroccupation en hébergement d'urgence peut être préconisée, et des places dites « de mise à l'abri » peuvent être ouvertes, dans des conditions bien souvent inadaptées comme des gymnases par exemple.



“Les conditions sont vraiment dégradées dans certains gymnases, c'était atroce. Les familles étaient entassées, il y en avait qui étaient malades et qui vomissaient. Si vous aviez pu sentir l'odeur...”

- Une maraude



Selon l'intensité du froid, plusieurs SIAO relèvent la consigne de l'Etat du « 0 demande non pourvue ». Cela implique que chaque personne faisant appel au numéro d'urgence sociale 115 se voit proposer une solution pour la durée du déclenchement. On voit l'effet de cette mesure puisque le nombre de demandes non pourvues (DNP) a chuté. Au 5 janvier, on relève 3135 DNP, contre 7930 au 3 novembre. Il s'agit du nombre le plus bas des DNP sur la période hivernale.

Pour satisfaire à cette consigne, de nombreuses solutions doivent être trouvées, en urgence, par le tissu associatif et les services de l'Etat. Dans la continuité du constat posé en 2024, on retrouve des places en gymnase, dans des stades, des accueils de jour transformés en accueil de nuit, des salles de concert, des musées ou locaux d'exposition, des salles municipales, etc. Ces locaux, dans lesquels sont installés des lits picots, ne disposent pas (ou pas en nombre suffisants) d'accès sanitaires : douches, toilettes. La question alimentaire se pose également, la plupart de ces lieux ne proposant pas de repas.

Ces « mises à l'abri » posent la question de la dignité de l'accueil proposé aux ménages. L'arrêt de la gestion au thermomètre du parc hébergement ne doit pas signifier l'abandon des principes énoncés par le Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF).

Accès aux dispositifs déclenchés

Les différents dispositifs prévus pour l'hiver ne sont la plupart du temps pas accessibles à toutes les personnes, cela varie, la-encore, d'un territoire à un autre. En général, ce sont les familles qui sont hébergées en priorité, sur les places les plus “qualitatives”. Les places dédiées aux personnes isolées priorisent la mise à l'abri des femmes.

Ainsi, selon les remontées du terrain, la plupart des hommes isolés n'ont pas eu de proposition, ou des propositions très dégradées.

De la même manière, les personnes accompagnées d'animaux, les grandes compositions familiales (dès 4 personnes), les publics ayant connu un long parcours d'errance, ceux situés dans des territoires ruraux, sont autant de typologies ayant eu très peu, voire aucune proposition pour passer l'hiver.

Pérennité des solutions proposées

Là encore, une distinction doit être faite entre les différentes typologies de places et de compositions familiales. Pour les places de “mises à l’abri”, **le constat majoritaire tend vers des remises à la rue massives**, dès lors que le déclenchement prend fin. On le voit sur le nombre de Demandes non pourvues (DNP), qui remonte dès le 12 janvier, passant de 3 135 au 5 janvier à 4 684. Au 23 mars, à quelques jours de la fin de la trêve hivernale et donc de la reprise des expulsions locatives, le nombre de personnes ayant appelé le 115 sans qu’il puisse leur être proposé une solution était de 6 170.

On assiste à de rares réorientations, qui concernent majoritairement les familles avec enfants en très bas âge³ et parfois pour les femmes. Si les ménages refusent de sortir sans solution, il n’est pas rare que les forces de l’ordre interviennent pour les évacuer.

Concernant les places dont la durée de vie s’échelonnait du 1^{er} novembre au 31 mars, une continuité de prise en charge a été recherchée. La réorientation a été travaillée avec les ménages pris en charge vers une solution pérenne, ou à défaut vers une place d’urgence. Dans certains territoires, ces solutions ont été plus qu’incertaines pour les ménages à droits incomplets, à qui une aide au retour volontaire a pu être proposée en guise de “réorientation”, qui rappelons le, ne peut pas être considérée comme une réorientation adaptée au sens du CASF.



“Les ménages à droits incomplets n’auront pas de réorientation, c’est officieux mais on le sait puisque c’était déjà le cas l’année dernière. Au mieux, la consigne c’est de proposer une orientation en centre DPAR en arguant que c’est une solution de réorientation adaptée.”

- Un SIAO



3. L’appréciation d’un « très bas âge » diffère d’un département à un autre, selon le degré de tension existant sur le parc. Cela peut être un enfant de moins de 3 ans, comme un nourrisson de moins de 3 mois.

Analyse

Le constat global, à toutes les étapes de l'hiver, tend vers une organisation parcellaire, sans harmonisation territoriale et sans direction nationale. La publication systématique d'une instruction dès octobre, permettrait l'harmonisation des travaux préparatoires, essentiels pour une gestion plus apaisée des vagues de froid.

Les réponses apportées sont globalement très dégradées, car ouverte dans l'urgence, « à l'aveugle », souvent sans préparation en amont. Elles sont génératrices de ruptures supplémentaires dans les parcours, puisqu'elles sont proposées pour le temps du déclenchement, sans forcément de professionnel-le-s sur place.

Dans ce contexte, le rôle des acteurs de la veille sociale, dont l'élargissement des horaires et des activités semble être la variable d'ajustement la plus fréquemment identifiée, apparaît comme majeur. Pour la plupart des adhérents interrogés, cette suractivité s'est faite à moyens constants. Les accueils de jour se sont vus intimés d'ouvrir leurs portes sur des plages horaires plus étendues, les maraudes ont dû augmenter la fréquence de leurs passages auprès des personnes qui restent dehors pendant l'hiver. Les dispositifs sanitaires se sont mobilisés pour que les ménages mis à l'abri dans des lieux sans accès à l'hygiène puissent s'y rendre, et il en va de même pour les dispositifs de distribution alimentaire.

Cette analyse du plan grand froid montre que la gestion au thermomètre des places d'hébergement est toujours à l'œuvre. Tandis que les réponses structurelles, production de logements abordables, augmentation du parc d'hébergement bloqué à 203 000 places depuis 2021, se font attendre, les besoins sociaux explosent. Le plan grand froid, qui prend la suite du plan hiver, présente les mêmes caractéristiques : ruptures de parcours pour les personnes, conditions d'hébergement dégradées, perte de sens pour les équipes sociales, non-respect des principes de continuité de l'hébergement... Pire, le pilotage laissé pleinement aux territoires a créé des situations dans lesquelles des préfet·e·s ont refusé d'ouvrir des places d'hébergement supplémentaires, s'en remettant uniquement aux acteurs de la veille sociale. Il est désormais grand temps de repenser cette gestion hivernale dans le respect des droits des personnes et des principes du Logement d'abord.

PRÉCONISATIONS

- ⇒ Publier systématiquement une instruction, en octobre, prévoyant des modalités harmonisées au niveau national de gestion de l'hiver.
- ⇒ Augmenter les moyens des structures de veille sociale, largement mobilisées tout au long de l'hiver.
- ⇒ Mettre en œuvre la programmation pluriannuelle de la rue au logement via une politique ambitieuse de production de logements abordables et une augmentation du parc d'hébergement adapté, en fonction des besoins.
- ⇒ Renforcer les relations partenariales avec les bailleurs sociaux, permettant des parcours sans rupture.
- ⇒ Garantir le respect des principes fondamentaux de l'hébergement (inconditionnalité, dignité, continuité, accompagnement social global) et du Logement d'abord pour favoriser un accès plus direct au logement.

La Fédération des acteurs de la solidarité (FAS) est un réseau de plus de 900 associations et structures qui accueillent et accompagnent les personnes en situation de précarité. Elle est composée d'une fédération nationale et de 13 fédérations régionales sur l'ensemble du territoire. La Fédération lutte contre les exclusions, promeut l'accompagnement social global et favorise les échanges entre tous les acteurs du secteur social.

La FAS représente 2 800 établissements et services dans les secteurs de l'insertion par l'activité économique, de la veille sociale, de l'hébergement, du logement adapté, du médico-social ou encore dans l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés.

La Fédération soutient ses adhérents, les forme et les conseille. Elle agit également auprès des pouvoirs publics pour promouvoir une société plus juste et plus solidaire. Elle participe enfin à des projets d'innovation sociale dont plusieurs sont soutenus par l'Etat, tels que les programmes SEVE Emploi et Respirations.
