

# La lettre de l'Observatoire d'Un Toit Pour Tous

## HÉBERGEMENT

### Comment communes et intercommunalités peuvent-elles agir ?

#### ÉDITO

L'accès à l'hébergement, pourtant garanti par un principe d'inconditionnalité, se heurte à la réalité du terrain, marquée par la saturation des dispositifs et la massification du sans-domicilisme. Pensé comme une réponse provisoire, il tend à devenir un espace d'attente durable, révélant les insuffisances des politiques publiques. Face à une défaillance croissante de l'État, les collectivités locales, bien que non compétentes dans ce domaine, sont de plus en plus contraintes d'intervenir. Cette note interroge les leviers d'action des collectivités territoriales, entre gestion de l'urgence et réponses structurelles.

#### L'HÉBERGEMENT : UN DROIT MAL RESPECTÉ

L'accueil en hébergement est destiné à répondre aux besoins immédiats des personnes privées de domicile et en situation de détresse sociale, médicale ou psychique. L'hébergement est pensé comme provisoire, dans l'attente d'une solution de logement durable et adaptée. Il ne donne pas lieu à l'établissement d'un bail ou d'un titre d'occupation, ni au versement d'un loyer, ce qui n'exclut pas une participation financière des personnes accueillies. Si l'hébergement n'est pas une compétence locale mais une compétence de l'État, les collectivités ont malgré tout des possibilités d'intervention, particulièrement dans un contexte où l'insuffisance des logements sociaux entraîne une saturation des dispositifs d'hébergement.

#### ÉTAT DÉFAILLANT ET MASSIFICATION DE LA PRÉCARITÉ

##### Un sans-domicilisme très hétérogène qui explose et une politique étatique qui ne suit pas

Le sans-domicilisme est un phénomène hétérogène en forte expansion, auquel la politique étatique peine à répondre. Pendant longtemps, l'ouverture de capacités exceptionnelles de mise à l'abri dépendait uniquement de la baisse des températures. Si des solutions d'hébergement pérennes existent toute l'année, car (faut-il le rappeler ?) le mal-logement ne se limite pas à l'hiver, elles se heurtent à l'ampleur et à la diversité des publics concernés : hommes seuls,

femmes victimes de violences, jeunes en rupture, personnes en souffrance psychique, jeunes enfants...

Beaucoup d'entre eux restent peu visibles. C'est le cas des 350 000 personnes (+145 % par rapport à 2012) dormant à la rue - parmi lesquelles 2 000 enfants à la rue chaque soir selon l'UNICEF - ou dans des structures d'hébergement. A celles-ci viennent s'ajouter, selon la Fondation pour le logement (rapport annuel 2026), 590 000 personnes hébergées de façon contrainte chez des amis, cousins, de la parentèle ou chez leurs enfants (hors parents) en 2020, sans disposer de logement autonome. Ce nombre a augmenté de 15 % en 7 ans.

Face à cette situation dégradée, les structures d'hébergement sont dépassées.



#### Le Droit à l'Hébergement opposable (DAHO)

Le DAHO, instauré en 2007 en même temps que le Droit Au Logement Opposable (DALO), reconnaît un droit à l'hébergement à tout individu n'ayant pas reçu de proposition d'hébergement adaptée après une demande récente au 115 : ce droit à l'hébergement est donc théoriquement inconditionnel.

Après le dépôt d'un recours DAHO, la Commission de médiation (CoMed) du département statue sur le caractère prioritaire (ou non) de la demande du requérant. En cas de priorisation, c'est à l'Etat, via le SIAO, de trouver une place d'hébergement appropriée sous 6 semaines pour de l'hébergement d'urgence ou 3 mois pour de l'hébergement d'insertion.

En attendant, face à l'engorgement du système, ce sont bien souvent des appels répétés et vains au 115 de la part des demandeurs en attente d'une place d'hébergement...

## L'ÉTAT DE L'HÉBERGEMENT

### La carence des places d'hébergement en Isère

En Isère, fin 2023, il fallait 5,7 demandes d'hébergement pour 1 orientation effective sur une place. Face à cet engorgement, les publics sont mis en concurrence et ceux qui sont considérés comme les "moins vulnérables" au regard des normes étatiques sont laissés de côté (c'est souvent le cas des hommes seuls). Symbole des conséquences de cet engorgement : en Isère en 2024, pour 158 ménages reconnus prioritaires DAHO, 66 ont reçu une proposition d'hébergement dans l'année : même la priorisation DAHO ne suffit plus à garantir le droit à l'hébergement.

Cette embolie des structures d'hébergement provient aussi de la congestion du logement social, porte de sortie privilégiée de l'hébergement. Il n'est en effet par rare de prolonger la durée de l'hébergement au sein d'une structure, rendant ainsi moins fluide l'entrée de nouveaux ménages (durée moyenne en hébergement d'urgence de 34 mois en Isère, 2023).

### La qualité de l'hébergement

Les conditions d'hébergement recouvrent des réalités différentes d'un type de structure à un autre : si les Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS) relèvent d'une logique d'accompagnement social, impliquant un suivi dans la durée, les Centres d'Hébergement d'Urgence (CHU), répondent au besoin d'une mise à l'abri immédiate, avec un accompagnement limité. Dans un contexte de saturation, les nuitées à l'hôtel se développent : conçues comme un dernier recours, elles tendent à se banaliser et à se généraliser. Il s'agit le plus souvent d'une simple chambre (promiscuité, absence de cuisine), peu adaptée aux familles avec des conditions d'hygiène variables.

Par ailleurs, cette solution, coûteuse pour les finances publiques, ne permet généralement pas un accompagnement social efficace et s'impose donc comme une réponse par défaut.

Nuitées Hôtel	Hébergement pour publics spécifiques
<p><b>Nuits à l'hôtel</b></p> <p>Précaires et temporaires pour seulement quelques nuits et un confort sommaire (absence de cuisine, niveau d'hygiène variable...) Pas d'accompagnement.</p>	<p><b>Lits Halte Soins Santé (LHSS)</b></p> <p>Hébergement temporaire avec un suivi sanitaire pour un public ayant besoin de soins (ne nécessitant pas une hospitalisation).</p>
<p><b>Hébergement généraliste</b></p>	<p><b>Centre maternel</b></p> <p>Hébergement et soutien socio-éducatif et psycho-social pour des femmes enceintes ou des mères isolées.</p>
<p><b>Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS)</b></p> <p>Hébergement d'insertion : en semi-collectif ou en individuel. Accompagnement renforcé.</p>	<p><b>Dispositif national d'asile (DNA)</b></p> <p>Hébergement pour les demandeurs d'asile (par exemple dans un Centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) ou un Hébergement d'Urgence pour Demandeurs d'Asile (HUDA). Accompagnement social et administratif.</p>
<p><b>Centre d'Hébergement d'Urgence (CHU)</b></p> <p>Hébergement qui propose le gîte, le couvert, l'hygiène et une aide médicale, psychologique et sociale sur toute la période d'hébergement.</p>	

## QUE PEUVENT LES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS POUR METTRE EN OEUVRE LE DROIT À L'HÉBERGEMENT ?

Bien que la responsabilité de l'hébergement incombe principalement à l'Etat, les collectivités locales ont des marges de manœuvre et peuvent faire le choix politique d'élargir leurs compétences obligatoires pour faire respecter les droits fondamentaux des personnes à la rue, notamment celui d'être accueilli de façon inconditionnelle.

En effet, si la compétence en matière d'hébergement relève principalement de l'État, les villes, directement confrontées au phénomène de sans-abrisme au quotidien (campements, bidonvilles, personnes à la rue...), peuvent agir. Bien souvent, elles se retrouvent alors en position d'intervention restreinte et doivent nécessairement mener un travail commun avec l'Etat. Elles sont des acteurs pivots, souvent amenées à compenser les insuffisances des dispositifs nationaux, au prix d'un engagement financier et organisationnel croissant.



### Zoom sur les personnes en situation administratives complexes

L'irrégularité administrative fait partie des facteurs de précarisation résidentielle. Le durcissement des politiques migratoires rend la régularisation de plus en plus difficile pour de nombreuses personnes exilées. La saturation du Dispositif National d'Accueil (DNA), avec 99,2 % des places occupées en Isère en 2024, achève d'exclure de l'hébergement les personnes en situation administrative complexe. Par conséquent, certains ménages qui devraient être hébergés dans le DNA, car en cours de demande d'asile, sont renvoyés vers l'hébergement généraliste, faute de place, d'où ils sont bien souvent déboutés. Ils se retrouvent alors sans solution.

## Ouvrir des places d'hébergement d'urgence

Les dispositifs d'urgence répondent à une exigence immédiate de protection des personnes, s'inscrivant dans une démarche de gestion de flux, avec la logistique que cela impose. Par ailleurs, ces solutions répondent à l'urgence et n'ont pas forcément comme objectif une sortie durable de la rue. Pallier l'urgence (notamment durant les périodes de grand froid) avec des centres, des hôtels ou des maraudes est nécessaire mais insuffisant, et ne peut se substituer aux politiques structurelles d'accès au logement. Cela pourrait même participer à invisibiliser le sans-abrisme, en sortant de la rue (et donc de la vue) les personnes concernées.



### Elles l'ont fait ! L'ouverture de places d'hébergement

A Rennes, la municipalité a ouvert fin 2025, à ses frais, 950 places pour héberger des familles exilées avec enfants.

En 2024, la municipalité de Grenoble finançait 340 places d'hébergement d'urgence qui venaient s'ajouter aux 1 700 de l'État.

## Soutenir les associations locales

Dans un contexte où les associations locales souffrent d'un manque de moyens financiers et humains, et subissent pour certaines une crise du bénévolat, l'appui des collectivités est nécessaire (exemple : mise à disposition gratuite de locaux ou d'équipements). Lorsque le tissu associatif d'une commune est dense, la municipalité peut également revêtir le rôle d'animateur inter-associatif pour veiller à la bonne répartition des missions sur les secteurs de la ville pour des distributions alimentaires, des accueils de jour, des maraudes, etc.

## Recenser pour mettre à contribution le foncier disponible

Les communes et intercommunalités ont la maîtrise de leur foncier : établir un état des lieux de son foncier propre permet ensuite d'en libérer une partie en vue de l'utiliser pour du logement ou de l'hébergement (habitat intercalaire, temporaire) La gestion peut alors être, pour les communes qui ne disposeraient pas des moyens suffisants et nécessaires, déléguée à une association implantée localement.

Dans une optique de mise en commun du foncier, il peut également être intéressant de travailler en réseau (par exemple avec l'Église, souvent propriétaire de terrains et de biens, ou les promoteurs immobiliers).



### Elles l'ont fait ! La libération de foncier à Strasbourg

Depuis avril 2025, 7 tiny houses sont installées sur un terrain municipal pour quelques familles dont les enfants sont scolarisés dans les écoles de la ville. L'association l'Étage est en charge de leur suivi social : ces dernières ont été repérées et soutenues par des collectifs d'écoles du quartier.

## Utiliser les logements vacants

### • La réquisition

En Isère, 52 200 logements sont vacants (Insee, RP, 2022), soit 8 % du parc. Bien que cette vacance soit en augmentation ces dernières années, une large partie des biens concernés indisponible ou inhabitable immédiatement (en attente d'une vente, d'un héritage, de lourds travaux de réhabilitation). La réquisition de locaux ou logements vides, prévue par la loi, est une mesure temporaire permettant de mettre ces biens à disposition de personnes mal-logées pour des mises à l'abri limitées dans le temps. Les propriétaires sont indemnisés et le bien entretenu pendant la durée de la réquisition, puis le logement / local est restitué.

Deux procédures coexistent : la procédure d'attribution d'office (ordonnance 1945) et la procédure avec attributaire (1998). Le droit de réquisition reste entièrement et exclusivement exercé par l'État par l'intermédiaire du préfet. Si des arrêtés de réquisition ont été pris par certains maires au titre de leur pouvoir de police, ils ont tous été invalidés par les tribunaux administratifs. Cependant, les collectivités peuvent agir indirectement :

- en identifiant les logements durablement vacants,
- en transmettant les données territoriales au préfet,
- en sollicitant l'engagement d'une procédure de réquisition auprès du préfet,
- en intégrant la lutte contre la vacance dans les Plans Locaux de l'Habitat et autres documents stratégiques locaux.



### Elles l'ont fait ! La réquisition des logements vacants

À Rennes, une enquête municipale a identifié près de 400 logements durablement vacants, dont les propriétaires ont accepté, après information sur les dispositifs incitatifs (primes, intermédiation locative, aides à la rénovation), de remettre leur bien sur le marché, ainsi que 300 autres logements susceptibles de faire l'objet d'une réquisition. En 2025, la métropole a demandé à l'État de déléguer son pouvoir de réquisition des immeubles vides, demande restée sans réponse pour le moment.

• **L'habitat intercalaire**

L'habitat intercalaire peut être envisagé comme une solution d'hébergement de transition, dans le cadre d'un projet de courte ou moyenne durée qui mobilise un terrain ou des locaux provisoirement inoccupés (entièrement ou partiellement).



**Elles l'ont fait !**

**L'habitat intercalaire à Montpellier**

À Montpellier, grâce aux associations locales, 80 personnes ont pu être logées en janvier 2025 dans une ancienne auberge de jeunesse.

**Permettre et faciliter l'accès au droit à l'hébergement opposable (DAHO)**

L'hébergement inconditionnel, continu, offrant des conditions d'accueil dignes et proposant un accompagnement social systématique et adapté est un droit auquel toute personne, indépendamment de sa situation administrative, peut recourir. Mais pour que ce droit s'exerce, encore faut-il en informer les personnes et les encourager à le faire valoir. Cette lutte contre le non-recours au droit à l'hébergement opposable (DAHO) peut faire l'objet d'un traitement municipal.



**Elles l'ont fait !**

**L'Équipe Juridique Mobile à Grenoble**

Face au manque de communication de l'État sur le DAHO et le DALO, la Ville de Grenoble créé en 2018 un service financé sur ses fonds propres : l'Équipe Juridique Mobile. Juristes et travailleurs pairs informent et accompagnent les personnes qui en ont besoin dans leurs recours contentieux devant le tribunal administratif afin de faire reconnaître et d'exercer leur droit.

**Mettre en oeuvre des politiques publiques de lutte contre la précarité**

De façon générale, la municipalité peut faire le choix d'une politique de lutte contre la précarité, qui aura, in fine, un effet sur le mal-logement : gratuité des transports ou de la restauration scolaire, accès facilité aux sports, aux loisirs et à la culture... Les communes peuvent bien sûr s'appuyer sur leurs CCAS (augmentation des aides d'urgence par exemple).

**Rédaction :** Lucie Clamens

**Comité de rédaction :** René Ballain, Bernard Duru, Jean-François Lapière, Francie Mégevand

**Mise en page :** Observatoire de l'Hébergement et du Logement

**Pour nous joindre :**

Observatoire de l'hébergement et du Logement, Un Toit Pour Tous  
17B, avenue Salvador Allende 38 130 Échirolles  
observatoire@untoitpourtous.org

**L'IMPORTANCE DE L'INTERPELLATION ET D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE AFFIRMÉE**

**Ne pas se substituer à l'Etat et le rappeler à son rôle**

L'investissement des communes dans le domaine de l'hébergement ne doit pas être l'occasion, pour l'Etat, de se désengager des compétences qui lui appartiennent.

Des actions, souvent symboliques, peuvent être entreprises par les collectivités pour rappeler à l'État ses obligations en matière d'accueil et d'accompagnement des personnes sans-abri.



**Elles l'ont fait !**

**Un recours indemnitaire intenté par des villes contre l'Etat**

En 2024, les villes de Grenoble, Lyon, Rennes, Bordeaux, et Strasbourg ont engagé des recours en justice contre l'État, demandant le remboursement par ce dernier des sommes investies pour prendre en charge les personnes sans-abris en l'absence de solutions efficaces et pérennes de l'Etat.

A titre d'exemple : chaque année, l'hébergement assurée par la commune de Grenoble représente 350 000 euros de frais de fonctionnement pour la municipalité. Le Tribunal Administratif de Grenoble a reconnu, en mars 2025, une "carence fautive" prolongée de l'État et a condamné ce dernier à rembourser les frais avancés par les villes pour l'application de sa compétence.

**Faire preuve d'une volonté politique affirmée**

L'action des villes et des intercommunalités en faveur d'un hébergement vraiment inconditionnel est possible, bien qu'en dehors du champ de leurs compétences obligatoires.

Une telle action nécessite d'assumer une vraie volonté politique assise sur une logique à la fois sociale et inclusive. Les actions, plus ou moins directes, peuvent prendre plusieurs formes, et pourquoi pas se combiner : faciliter le travail des partenaires locaux investis sur la question de l'hébergement, accompagner l'accès au droit ou encore innover sur la question de l'investissement du foncier et de l'immobilier disponibles.

Retrouvez l'ensemble de nos publications disponibles ici :

