

LE SURCYCLAGE IMMOBILIER

CONVERTIR DES BÂTIMENTS
COLLECTIFS NON-RÉSIDENTIELS
EN LOGEMENTS PERMANENTS
POUR LES PERSONNES EN
DIFFICULTÉ

H
O
M
E
L

Auteurs

Chloé Serme-Morin et Sarah Coupechoux

Contributeurs

Clotilde Clark-Foulquier, Anna Kompatscher,
Kristina Maslauskaitė, Samir Kulenovic, Ruth Owen,
Samara Jones, Taina Hytonen

Traduction : Elizabeth Hayes

Création graphique : www.beelzepub.com

SOMMAIRE

INTRODUCTION : L'HÉBERGEMENT COLLECTIF D'URGENCE REMIS EN QUESTION PAR LA CRISE SANITAIRE	4
I. LES CONDITIONS DE SUCCÈS : TROIS CRITÈRES À REMPLIR POUR RÉUSSIR LA TRANSFORMATION	9
1. L'inscription du projet dans des partenariats solides et dans une politique d'habitat cohérente	9
2. La faisabilité financière : évaluer l'opportunité de l'investissement et anticiper le modèle financier	11
3. La voix et les besoins des bénéficiaires au centre : la clé du profil des futurs résidents	13
II. LES DÉFIS DE LA TRANSITION DE L'URGENCE VERS LE LONG-TERME	16
1. Surmonter les contraintes techniques et légales	16
2. Le risque de la dérèglementation, ou l'enjeu de la qualité	18
3. Les obstacles sociaux : « Not In My Backyard »	19
CONCLUSION & RECOMMANDATIONS	21

INTRODUCTION : L'HÉBERGEMENT COLLECTIF D'URGENCE REMIS EN QUESTION PAR LA CRISE SANITAIRE

En 2020, la crise du coronavirus obligeait les pouvoirs publics à se mobiliser pour mettre à l'abri les personnes sans domicile et pour limiter les expulsions. De nombreuses villes en Europe ont été poussées à agir d'urgence. Une étude de Médecins Sans Frontières, menée entre le 23 juin et le 2 juillet 2020 auprès de 818 personnes réparties sur quatorze lieux d'intervention de l'ONG en région parisienne, a en effet montré les effets de la promiscuité et du surpeuplement dans les lieux d'accueil pour personnes en grande précarité : la circulation du virus a été plus particulièrement active dans les situations où la promiscuité était la plus forte, c'est-à-dire quand la personne devait partager chambre, douches et cuisine avec plusieurs autres personnes¹. Face aux risques représentés par ces potentiels foyers de contamination, les recours aux hébergements avec des espaces de vie individuels se sont multipliés.

Ces solutions d'urgence ont démontré les capacités de l'intervention publique lorsque la volonté politique ne fait pas défaut. Ainsi, partout en Europe, des chambres d'hôtels, des bâtiments privés vacants, des unités modulaires ont été mobilisées pour héberger des dizaines de milliers de personnes sans abri. Un rapport de l'Université de Washington de novembre 2020 sur « L'impact des hôtels en tant qu'abris d'urgence non collectifs pendant la pandémie »² répertorie les résultats positifs de l'initiative du canton de King, à Washington, qui, depuis avril 2020, a permis de transférer plus de 1 000 personnes sans abri depuis des centres d'hébergement d'urgence collectifs fortement peuplés vers des chambres d'hôtels. Parmi

ces résultats, la limitation de la propagation du covid-19 et de nombreux bénéfices pour les utilisateurs : stabilité résidentielle et sentiment d'être chez soi, engagement accru avec le personnel, bénéfices pour la santé, le bien-être et le sentiment de sécurité, réduction des conflits interpersonnels, plus grande concentration sur les objectifs futurs, etc. Le rapport pointe également le manque de cohérence d'un retour aux abris d'urgence surpeuplés et la nécessité d'envisager de nouvelles approches³.

Mais l'hébergement d'urgence coûte très cher⁴. L'investissement dans des solutions de logement sur le long terme pose donc une alternative financière intéressante et positive pour les autorités publiques, mais les temps d'opérations d'acquisition ou de construction peuvent être longs. Si les unités de logements sociaux sont les plus adéquates à mobiliser pour loger dignement et durablement les personnes sans domicile, il est possible – et souhaitable – d'identifier d'autres solutions complémentaires, telle que la mobilisation et la transformation d'hôtels ou d'autres structures collectives non-résidentielles.

De tels projets nécessitent des investissements majeurs et des interventions radicales, en termes de modifications structurelles et de travaux d'adaptation, de dispositions légales et administratives, de permis d'urbanisme, de changement d'usage commercial vers le résidentiel, de normes de sécurité incendie et accessibilité, ou encore d'acceptation par la communauté locale.

1 <https://www.msf.fr/communiqués-presse/covid-19-une-enquete-epidemiologique-revele-une-sur-contamination-dans-des-lieux-de-regroupement-de-personnes-en-grande>

2 Impact of Hotels as Non-Congregate Emergency Shelters FULL REPORT An analysis of investments in hotels as emergency shelter in King County, WA during the COVID-19 pandemic
<https://depts.washington.edu/urbanuw/news/final-report-impact-of-hotels-as-non-congregate-emergency-shelters/>

3 Voir FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2019), « Saturé, précaire et inadapté : l'hébergement d'urgence en Europe », 4^e *Regard sur le Mal-Logement en Europe 2019*, pp. 9-57, disponible sur : <https://www.feantsa.org/en/report/2019/04/01/the-fourth-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2019?bcParent=27>

4 *Ibid.*

ZOOM SUR LE LOCAL : MISES À L'ABRI MASSIVES DURANT LA CRISE SANITAIRE EN ANGLETERRE, EN BELGIQUE ET EN FRANCE

En **Angleterre**, le programme « **Everyone In** » a permis à l'organisation St Mungo's de gérer l'hébergement d'urgence de 3 600 personnes dans 32 hôtels du sud de l'Angleterre. Parmi eux, 1 357 personnes ont pu ensuite accéder à un logement stable et permanent. Plus globalement, le plan « Everyone In » a permis de mettre temporairement à l'abri 33 000 personnes sans abri dans des hébergements individuels, hôtels et auberges entre mars et novembre 2020. Selon un article médical, ces mesures auraient prévenu 21 000 infections et 266 décès⁵. 70 % des personnes hébergées grâce à ces mesures (soit 23 273 personnes) ont pu être accompagnées « vers le haut » soit vers des solutions de logement pérennes - dans le parc locatif privé, social ou en logement accompagné -, tandis que 30 % (soit 9 866 personnes) ont dû rester dans les hôtels et les autres formes d'hébergement temporaire⁶. Cependant, le gouvernement peine à maintenir ces efforts dans la durée et le nombre de personnes vivant à la rue a récemment augmenté de nouveau.

A **Bruxelles**, plus de 5 300 personnes étaient dénombrées sans domicile sur une nuit en 2020, dont 719 personnes vivant à la rue. Face à la crise sanitaire en mars 2020 s'est ajoutée la difficulté des foyers d'urgence à gérer les besoins de services additionnels pour assurer la distance sociale et confiner les personnes présentant des symptômes. En parallèle, la baisse du tourisme a permis la mobilisation d'hôtels à des fins d'hébergement. Au début du mois de juin 2020, 11 hôtels étaient utilisés et 841 personnes ont été hébergées en urgence, inconditionnellement et gratuitement. Quelques hôtels ont ciblé des groupes spécifiques en fonction des profils : un était prévu pour les familles, un pour les femmes, un pour les femmes victimes de violence domestique, deux pour les personnes migrantes en transit. La majorité des personnes hébergées étaient des femmes.

Comme beaucoup d'autres villes, la métropole de **Lyon**, dont la population sans domicile est estimée à 18 500 personnes dont 2 500 à la rue, a développé en urgence son programme d'hébergement temporaire, pour accueillir jusqu'à 2 000 personnes. A la fin du premier confinement et de l'état d'urgence, l'Etat, la Métropole de Lyon, les ONG et les bailleurs sociaux ont collaboré pour lancer le plan « **Zéro retour à la rue** », basé sur la mise à disposition accélérée de 500 logements sociaux (80 par mois contre 20 par mois pour la première période de l'année) et l'augmentation de l'offre de logements temporaires et accompagnés, pour ceux ne pouvant pas accéder au logement social (pensions de famille, habitat groupé, mobilisation des appartements privés, logement modulaire, etc.).

5 The Lancet (2020), « COVID-19 among people experiencing homelessness in England: a modelling study », disponible sur : [https://www.thelancet.com/journals/lanres/article/PIIS2213-2600\(20\)30396-9/fulltext#seccestitle10](https://www.thelancet.com/journals/lanres/article/PIIS2213-2600(20)30396-9/fulltext#seccestitle10)

6 National Audit Office (2021), *Investigation into the housing of rough sleepers during the COVID-19 pandemic*, p. 21, disponible sur : <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2021/01/Investigation-into-the-housing-of-rough-sleepers-during-the-COVID-19-pandemic.pdf>

Les politiques de Logement d'abord mises en œuvre en Europe et outre-Atlantique ces vingt dernières années ont prouvé leur efficacité et laissent entrevoir ce que seraient les multiples bénéfices sociaux de la transformation de centres d'hébergement collectifs en unités de logement pérenne, en particulier pour les personnes sans domicile ayant des besoins importants en termes d'accompagnement⁷. Cette transformation a permis :

- D'offrir aux résidents l'opportunité de se stabiliser, d'accéder et de se maintenir dans un logement de droit commun : selon une étude internationale menée en 2008, entre 40% et 60% des personnes sans domicile ayant des besoins élevés d'accompagnement quittaient les services dits « par paliers » ou en étaient expulsées avant d'avoir pu être relogées. Ceci contraste fortement avec la situation des services de logement d'abord où au moins 80% des usagers se maintiennent dans leur logement pendant au moins un an⁸.

- D'influencer positivement la santé et le bien-être des résidents : selon l'évaluation de **Housing First England**, réalisée en 2015, 63% des usagers du service faisaient état d'une amélioration de leur état physique et 66% d'une diminution de leurs troubles psychiques⁹.
- De favoriser l'intégration sociale, via l'accompagnement social et le renforcement de l'estime de soi, l'intégration dans la société et l'intégration économique.

Quelles sont les étapes de transformation des bâtiments collectifs et quels sont les écueils à éviter pour mener à bien de tels projets, afin de fournir des logements dignes et correspondant aux besoins des personnes logées ? C'est la question que la FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre, en lien avec la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (CEB), ont décidé d'aborder dans ce nouveau cahier thématique. Cette démarche s'inscrit également dans la perspective d'une crise économique sans précédent qui pourrait précipiter bon nombre de nouveaux foyers à la rue et rend d'autant plus nécessaire l'identification de solutions de logement à destination des plus démunis.

7 Voir Housing First Europe Hub, « Les données probantes faisant état des bons résultats du logement d'abord », *Housing First Guide Europe*, disponible sur : <https://housingfirsteurope.eu/fr/le-guide/lapproche-logement-dabord/1-4-les-donnees-probantes-faisant-etat-des-bons-resultats-du-logement-dabord/>

8 Pleace, N. (2008), *Effective Services for Substance Misuse and Homelessness in Scotland: Evidence from an International Review* Edinburgh: Scottish Government <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2008/substancemisuse.pdf>

9 Bretherton, J. et Pleace, N. (2015) *Housing First in England: An Evaluation of Nine Services* <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2015/Housing%20First%20England%20Report%20February%202015.pdf>

LE PROGRAMME LOGEMENT D'ABORD FINLANDAIS, PIONNIER DE LA TRANSFORMATION D'HÉBERGEMENTS D'URGENCE COLLECTIFS EN UNITÉS DE LOGEMENT PÉRENNES

En février 2008 le gouvernement Finlandais adoptait les grands principes et dispositions de l'actuel programme de lutte contre le sans-abrisme, basé sur les principes du Logement d'abord. Ce programme se distingue par son caractère ambitieux (élimination complète du sans-abrisme de longue durée) basé sur un changement de paradigme mettant l'accent sur la prévention, l'achat d'appartements pour loger les personnes sans domicile, l'augmentation de l'offre de logements sociaux et la reconversion des abris de type classique en logements permanents. La plupart des unités de Logement d'Abord en Finlande sont situées en diffus, réparties dans différents quartiers et immeubles des municipalités ; mais la conversion des abris d'urgence existants a joué un rôle complémentaire important pour la mise en œuvre du programme national.

Le foyer de nuit **Alppikatu 25**, géré par l'Armée du Salut, est un des premiers à avoir suivi ce modèle de transformation d'un grand centre d'hébergement d'urgence en logements individuels. Il fonctionnait depuis 1937 et dès la première nuit, accueillait plus de 400 hommes. Dans les années 1970, les dortoirs de 80 lits ont été transformés en chambres de 1 à 6 personnes. Chaque étage partageait une salle d'eau, une salle de bain et une cuisine. La capacité du refuge a alors été réduite à 276 lits. Le refuge n'était pas un lieu sûr. La consommation de substances psychoactives y était interdite et les personnes en état d'ébriété n'étaient pas autorisées. Les résidents devaient arriver avant minuit, et beaucoup de ceux qui étaient en état d'ébriété ou en retard passaient la nuit ailleurs. En 2009, l'Armée du Salut a décidé de transformer le refuge en logements accompagnés. Les coûts de rénovation, de plus de 10 millions d'euros, ont été en partie financés par un prêt d'État à faible taux d'intérêt. En janvier 2011, le refuge a donc été rénové pendant un an et demi pour permettre la création de 81 appartements. L'exploitation selon le principe du Logement d'abord a commencé fin 2012, lorsque les 85 résidents ont signé chacun un contrat de location. Durant la fermeture pour travaux, parmi les 236 précédents résidents d'Alppikatu, 66 ont intégré des logements accompagnés de l'Armée du Salut, 27 ont intégré des logements accompagnés du Helsinki Deaconess Institute, 56 ont été accueillis dans des foyers de transit, 9 ont été logés dans des appartements locatifs appartenant à la municipalité, 28 en hébergement temporaire et en centres d'accueil pour demandeurs d'asile et 50 ont trouvé un logement par leurs propres moyens ou ont quitté le foyer avant qu'il ne ferme.

Depuis 2012 chaque résident dispose dans son appartement : d'une salle de bain, d'une cuisine et du mobilier de base : lit, chaise, table, rideaux, linge et vaisselle. Les résidents paient leur loyer, les frais de mobilier et l'électricité. Les résidents peuvent également utiliser le sauna commun, la salle de sport, les quatre buanderies, une cafétéria et une salle de jeux avec une télévision, un jeu de fléchettes, une table de billard et une table de ping-pong. Selon les acteurs du changement, il ne s'agissait cependant pas d'une simple rénovation, mais d'une transformation de toute la manière de travailler sur le sans-abrisme.

[continues on next page >>](#)

La planification de la transformation a inclus les six préconditions suivantes :

1. Un **objectif commun**, de fournir une solution plus adaptée à chacun, a été adopté comme ligne directrice pour la transformation.
2. La transformation a été **mise en œuvre petit à petit** : le changement des pratiques au sein du centre d'urgence a été initié avant la rénovation, en incluant les résidents dans le travail social et en modifiant les règlements, qui ne contenaient plus seulement des interdictions mais également des droits, suivis de responsabilités.
3. Les **résidents ont été inclus** : les résidents ont pu participer à la planification et à la mise en œuvre des transformations, en proposant des acquisitions et des réparations et en recevant des petites sommes d'argent pour les réaliser. Des séances d'information ont été organisées pour les résidents et le personnel afin de travailler en commun sur la planification des futurs logements accompagnés ; un gardien d'étage a été choisi parmi les résidents afin d'enseigner aux nouveaux arrivants les règles de la maison et de les aider à s'adapter à l'unité.
4. Les **politiques de sortie ont été revues** : en cas d'infraction au règlement, un accompagnement adapté du résident et des solutions sur mesures étaient proposées en alternative à l'expulsion.
5. Les **équipes ont été formées** : le personnel a été encouragé à suivre une formation spécialisée complémentaire, condition pour obtenir un emploi dans la nouvelle structure.
6. Des **nouveaux employés ont été embauchés** : la transformation a été principalement effectuée par le personnel en place. Le personnel a changé par la suite par un cycle naturel : lorsqu'un concierge partait à la retraite, une infirmière auxiliaire agréée était embauchée à sa place.

I. LES CONDITIONS DE SUCCÈS : TROIS CRITÈRES À REMPLIR POUR RÉUSSIR LA TRANSFORMATION

La première étape d'un projet de conversion est de déterminer ses **objectifs** et d'évaluer sa **faisabilité**. Dans ce cadre, il est indispensable de combiner les intérêts des porteurs de projet et des futurs résidents. Deux types de caractéristiques sont donc à prendre en compte :

- **Critères de faisabilité financière, technique et administrative** du projet, permettant d'analyser le **potentiel de conversion** du bâtiment en comparaison des risques engagés
- **Critères de qualité pour les utilisateurs finaux**, permettant d'analyser le potentiel du bâtiment de répondre aux besoins des futurs résidents et de préciser les frais à engager

Des études universitaires ont proposé d'analyser ces deux volets. Geraedts et van der Voordt (2003) proposent une grille d'analyse pour la faisabilité de la conversion de bâtiments de bureaux en logement. Cette grille se base sur une série de 16 critères ayant trait principalement à la localisation du bâtiment (accessibilité en transport public, distance des services, marché de l'immobilier dans ce quartier, etc.) et à son état (année de construction, dimension, structure, état des installations, hauteur des étages, exposition à la lumière, etc.).

Mais avant de préciser les contours de ces critères, il est nécessaire de mentionner une précondition indispensable à la conversion de bâtiments collectifs non-résidentiels en logements permanents : celle qui prouve l'ancrage du projet dans un contexte propice et dans une dynamique partenariale positive.

1. L'inscription du projet dans des partenariats solides et dans une politique d'habitat cohérente

Afin de faire converger les intérêts de chaque partie prenante du projet de conversion et afin d'investir tous les efforts dans la même direction pour les mêmes objectifs, il est nécessaire :

- D'identifier l'ensemble des partenaires, en ayant des **entités compétentes responsables pour les différents aspects du projet** ; en étant vigilant à positionner les **utilisateurs finaux** comme des partenaires sur un pied d'égalité avec les autres dès le début du projet ; et en allant convaincre des partenaires inhabituels susceptibles de faire la différence, comme cela a été le cas avec l'**Association Finlandaise des Machines à Sous (RAY)** qui a contribué au financement de la politique nationale de Logement d'abord à hauteur de 65 millions d'euros entre 2012 et 2015¹⁰.
- D'**inclure des associations à but non-lucratif et les autorités publiques** dans l'élaboration et la mise en œuvre de ces projets, afin d'éviter les risques de récupération à des fins lucratives et spéculatives par les acteurs du libre marché s'apparentant à des marchands de sommeil¹¹.
- De **répartir clairement les responsabilités** de chaque partenaire, en s'assurant de **séparer l'accompagnement du logement** : pour que le résident bénéficie d'une réelle stabilité résidentielle, l'un ne doit pas conditionner l'autre.

Le « **National Low Income Housing Coalition** » aux États-Unis, est une coalition se consacrant exclusivement à la mise en place d'une politique publique qui garantisse que les personnes ayant les plus faibles revenus aux États-Unis disposent de logements abordables et décents. Basé sur leur expertise dans la gestion de la crise, la coalition rappelle qu'avant de commencer un

¹⁰ Voir Y-Foundation (2018), *A Home of Your Own Handbook*, pp. 74-75, disponible sur : <https://ysaatio.fi/en/housing-first-finland/a-home-of-your-own-handbook>

¹¹ L'enjeu de la déréglementation urbaine, permettant de contourner les normes d'urbanisme, environnementales et de qualité de l'habitat, est à prendre en compte, les projets de conversion pouvant être utilisés comme cheval de Troie pour déréglementer des pans entiers de marchés immobiliers, au détriment des conditions de vie locales. Voir l'exemple du Royaume-Uni, p. 19 du présent document.

projet d'acquisition et de transformation de logement collectif il est nécessaire d'inscrire le projet dans le cadre d'une stratégie globale basée sur **l'inclusion dans la communauté**. Qu'il s'agisse de logement indépendant ou accompagné, un tel projet doit être basé sur un partenariat avec les associations et autorités publiques locales, ainsi qu'avec des travailleurs pairs afin qu'ils contribuent de manière significative à la stratégie globale de logement. Il faudra également tenir compte de la proximité de la propriété par rapport aux services tels que les transports, les épiceries, les soins médicaux et d'autres ressources qui soutiennent la santé et le logement. Ces questions sont également importantes à prendre en compte dans les zones rurales où l'accès peut être encore plus difficile¹².

L'acquisition ciblée de bâtiments vacants par des municipalités est une **stratégie d'urbanisme** utilisée dans grand nombre de contextes locaux : à **Los Angeles**, pour choisir les propriétés à acheter, l'autorité du logement a d'abord ciblé les "propriétés à problèmes" c'est-à-dire les propriétés signalées par les services du bâtiment ou avocats de la ville, comme devant, par exemple, être remis aux normes. Pour Hilde T. Remøy et Theo J.M. van der Voordt de l'université de Delft aux Pays-Bas¹³, la stratégie de conversion (ici de bâtiments de bureaux inoccupés) peut effectivement répondre à des problèmes sociaux pour la communauté, par exemple le vandalisme, l'abandon et la détérioration d'un bâtiment puis d'un quartier. Les auteurs de cette étude analysent ce qui rend un tel projet intéressant et rentable, dégagant deux principes clé : la **perspective d'investissement sur le long terme et le bénéfice social**.

Parmi les conséquences de la pandémie, l'évolution des pratiques de travail et la normalisation du télétravail induit **l'inutilisation des immeubles de bureaux**. S'ils restent vides, ils représentent des espaces intéressants à transformer en logements, dans des centres villes en manque de foncier disponible. Une

alliance d'associations allemandes a ainsi demandé au gouvernement de transformer des bureaux en appartements. L'Association des locataires, IG Bau, Caritas, la Société pour la maçonnerie et la construction de logements et le Commerce allemand des matériaux de construction ont identifié la transformation d'immeubles de bureaux non loués en logements comme un moyen efficace de lutter contre la pénurie de logements. Selon leurs calculs, 235 000 appartements pourraient être construits de cette manière pour seulement un tiers du coût des nouveaux bâtiments. De plus, une économie de neuf millions de tonnes de CO2 serait réalisée. En raison des faibles coûts de conversion, ces propriétés sont particulièrement bien adaptées pour remédier à la grave pénurie de logements sociaux et abordables. Selon l'alliance, il y avait une pénurie de 600 000 appartements en Allemagne à la fin de l'année dernière.

A **Amsterdam**, le projet « **285 Studenten now** » présente un exemple intéressant de conversion d'un immeuble de bureaux en logements sociaux étudiants¹⁴. L'immeuble comprenait 12 000 m² de bureaux, des salles de réunion, une cantine et un parking à vélos souterrain. Il fut construit en 1964. Vacant depuis plusieurs années, la municipalité a décidé en 2012 de le transformer en logements étudiants, suivant deux objectifs : répondre à la pénurie de logements et revitaliser le quartier. C'est le cabinet d'architecte Knevel Architecten qui a réalisé la transformation. Le projet s'est intégré dans le bâtiment existant, avec quelques adaptations : fenêtres supplémentaires sur les façades nord et sud pour plus de lumière, amélioration de l'isolation acoustique, amélioration du design extérieur, changement de la place de l'entrée principale pour une meilleure inclusion du bâtiment dans la vie du quartier, installation de buanderies dans les caves. Le bâtiment accueille désormais 285 étudiants (80 dans des appartements de deux chambres, 187 dans des studios privés et 18 étudiants ont un "penthouse" au dernier étage).

12 National Low Income Housing Coalition, *Covid 19 - Homeless System Response: Hotel/Motel Acquisitions for Permanent Housing* <https://files.hudexchange.info/resources/documents/COVID-19-Homeless-System-Response-Hotel-Motel-Acquisitions-for-Permanent-Housing.pdf>

13 Remøy H. & Van der Voordt T. (2007), *A new life: conversion of vacant office buildings into housing* https://www.researchgate.net/publication/235289905_A_new_life_Conversion_of_vacant_office_buildings_into_housing

14 <https://archello.com/project/transformation-of-an-office-building-to-student-housing>

En **France**, l'association **Caracol** utilise des logements vacants afin de créer des **colocations solidaires** et des logements temporaires regroupant personnes locales et personnes réfugiées¹⁵. Elle a ainsi aménagé une colocation solidaire dans un espace de bureaux mis à disposition par la société du Grand Paris, à Le Perreux sur Marne. 150 m² ont été aménagés pour y loger 5 personnes, pour un contrat d'occupation temporaire de 3 ans et un délai de 2 mois entre la première visite et l'ouverture du site (rendue possible par un chantier participatif). Le lieu est animé et géré par Caracol, tandis que l'accompagnement social personnalisé est assuré par l'association Habitat et Humanisme.

LA PERTINENCE TERRITORIALE : QUELS TERRITOIRES BÉNÉFICIERAIENT LE PLUS DE PROJETS DE CONVERSION ?

La pertinence territoriale d'un projet de conversion doit être analysée avant toute chose sur la base de l'adéquation entre les besoins locaux en logements (quels types de logements ?) et la disponibilité de structures collectives à convertir (quels types de structures ? hôtels, bureaux, abris d'urgence, gymnases... ?). Cela concernera donc principalement les zones urbaines ayant un marché tendu, où la pénurie de logements abordables fait rage et où la baisse du tourisme et des activités économiques durant la pandémie ont ouvert des opportunités de recyclage immobilier. Dans les zones moins urbanisées ou en décroissance, de tels projets peuvent être pertinents dans la mesure où les possibilités de conversion d'immeubles vacants sont plus nombreuses : mais les défis en termes de coûts, de partenariats et d'accès aux services y sont renforcés et peuvent nécessiter une expertise spécifique.

Voir FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2021), *Habiter le déclin - Défis et opportunités de logement dans les territoires en déprise*, <https://www.housing-solutions-platform.org/>

2. La faisabilité financière : évaluer l'opportunité de l'investissement et anticiper le modèle financier

Il est nécessaire d'analyser le contexte local pour évaluer l'opportunité de l'achat et préparer le modèle financier (prenant en compte les frais liés à l'achat, la rénovation, les frais de gestion et les coûts potentiels liés aux besoins d'accompagnement, etc.).

En termes d'outils financiers, **le plan de relance « NextGenerationEU »** ainsi que les **fonds européens de cohésion** peuvent servir de leviers pour ces transformations. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) permet d'investir dans les infrastructures, notamment pour accompagner la transition de la gestion de l'urgence vers des stratégies intégrées d'éradication du sans-abrisme. L'ancien Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) a été intégré dans le règlement FSE+ : une aide matérielle sera toujours possible à travers ce volet du FSE+, ainsi que des mesures d'accompagnement et d'inclusion sociale pour les plus démunis. Les fonds pourront être combinés avec des investissements dans le cadre du plan de relance « NextGenerationEU ».

A **Los Angeles**, le projet **« Homekey »** souligne la nécessité de **comparer l'investissement financier nécessaire à la transformation, et le prix à l'achat**. Il y ajoute comme critère de décision la capacité des bâtiments à être transformés rapidement (bâtiment anciennement équipés de cuisines, déjà éligibles pour une occupation résidentielle, etc.). En novembre 2020, le comté de Los Angeles et l'Etat de Californie ont fait le pari de l'investissement et se sont lancés dans l'acquisition d'hôtels pour donner suite au projet d'hébergement d'urgence « Roomkey ». L'idée est de convertir des unités de motel temporaires en logements provisoires puis permanents et à long terme. L'objectif du projet est de lutter contre le sans-abrisme en fournissant non seulement un logement permanent mais aussi des services d'accompagnement tels que l'aide à la santé et à l'emploi, et d'éviter le retour à la rue des personnes logées en urgence pendant la pandémie (projet « Roomkey »). L'initiative, pilotée de manière décisive par le gouverneur de Californie, fait appel à des

15 <https://caracol-colocation.fr/>

fonds fédéraux. Pour mettre en œuvre « Homekey », le service du logement de la ville de Los Angeles a acquis 20 propriétés : 16 motels, 2 immeubles multifamiliaux, 1 immeuble d'habitation en coopérative, 1 maison de retraite, pour un coût total de 238 032 553 dollars. Du fait d'une forte volonté politique, le projet a mobilisé ces logements en 4 mois¹⁶. Jenny Scanlin, responsable de l'acquisition des bâtiments, souligne la nécessité de prévoir les coûts de mise aux normes. Les normes commerciales sont-elles équivalentes aux normes résidentielles ? L'achat devient-il prohibitif si on y ajoute les coûts de conversion (accessibilité, normes incendie, etc.) ? De plus, l'expérience Californienne témoigne de la difficulté à assurer le bâtiment une fois transformé. A Los Angeles, c'est une procédure spéciale qui devra être engagée pour forcer les assureurs à assurer le projet car, selon Jenny Scanlin, « les assureurs détestent le programme ».

En **Angleterre**, l'association **St Mungo's** a majoritairement fermé ses logements en hôtels et a choisi de **louer plutôt que d'acheter**, afin de limiter les risques en termes de gestion des actifs. Petra Salva, directrice des services pour les personnes sans-abri à St Mungo's, recommande l'utilisation de grandes unités : « une propriété plus petite coûte trop cher en frais d'opérations, un bâtiment avec de nombreuses chambres permet une économie d'échelle ». Mais elle reconnaît qu'un bâtiment plus petit offre sans doute la possibilité d'un meilleur accompagnement social. Jenny Scanlin à Los Angeles insiste également sur l'importance de **l'économie d'échelle** et recommande d'éviter l'achat de petits hôtels. Pour Mauro Striano, chargé de projet à **Bruss'help**, il faut prendre en compte les fonds disponibles au départ. A Bruxelles, le budget pour des solutions de logement pour les personnes sans-abri est trop limité pour envisager l'achat et la

transformation de bâtiments. Il est indispensable **d'adopter une stratégie d'investissement sur le long terme**, dans un modèle similaire à celui de l'investissement dans le « Logement d'abord » en Finlande. Cela permettrait de surmonter la difficulté des financements accordés pour la durée d'un mandat politique ou même d'une année à l'autre : la continuité et la durabilité du financement de tels projets sont des conditions indispensables à leur réussite.

Autre décision financière de taille : la nature inconditionnelle de l'accueil. Pour Jenny Scanlin aux **Etats-Unis**, il est absolument nécessaire de **faire payer un loyer basé sur l'aide au logement ou les allocations disponibles**, afin de s'assurer de la viabilité financière du projet. La question n'est pas simple car bien souvent les personnes les plus en difficultés le sont du fait de leur statut administratif, qui ne leur permet pas d'accéder aux aides sociales et à un logement car ils sont par exemple en situation irrégulière¹⁷.

Toujours aux Etats-Unis, le **Champlain Housing Trust**, un Community Land Trust du Vermont, a multiplié ces dernières années les projets d'achat de motels afin de les convertir en hébergements temporaires, en logements thérapeutiques, en logements permanents (dont des unités en logement accompagné). Les coûts d'achat et de transformation sont pris en charge par le Community Land Trust, qui reçoit des aides pour les locataires de la part des autorités de logement locales. Enfin ce sont **les services hospitaliers qui financent les services d'accompagnement sur place**. La crise sanitaire a renforcé l'intérêt des pouvoirs publics pour ces initiatives : l'Etat du Vermont a adopté un budget de 190 millions de dollars pour les investissements dans le logement abordable, dans le cadre duquel ces projets peuvent être soutenus financièrement¹⁸.

16 Plus d'informations:

<https://www.housing-solutions-platform.org/single-post/project-homekey-in-los-angeles-turning-hotels-into-housing-for-the-homeless>
https://planning.lacity.org/ordinances/docs/InterimMotelConversion/Background_and_FAQ.pdf
<https://calmatters.org/housing/2020/06/motel-conversion-homeless-housing-california/>

17 «Le Gouvernement précédent avait lancé un plan triennal de réduction des nuitées hôtelières qui s'est soldé par un échec en dépit du ralentissement de la croissance du recours à l'hôtel et le développement de solutions alternatives de logement ou d'hébergement. Pour les acteurs rencontrés lors de cette mission, une des explications à cet échec est simple : une part importante des familles sans-abri hébergées à l'hôtel (50 % en moyenne) sont en situation irrégulière et ne peuvent juridiquement pas accéder à un logement, même en pension de famille ou en intermédiation locative. » Démoulin N., *Conclusions du groupe de travail sur l'hébergement d'urgence*, Assemblée Nationale française, disponible sur : <https://www2.assemblee-nationale.fr/content/download/78263/801263/version/1/file/Conclusions+GT+H%C3%A9bergement+-+M.+D%C3%A9moulin.pdf>

18 National Housing Conference, *It Works: Converting Motels and Hotels into Affordable Housing*, Webinaire du 17 juin 2021, présentation du Champlain Housing Trust – « Housing is Health », disponible sur : <https://nhc.org/wp-content/uploads/2021/06/Champlain-Housing-Trust.pdf>

Il peut être nécessaire de rappeler que **la transition vers des logements pérennes représente des bénéfices humains et financiers à long terme**. Une forte augmentation des dépenses publiques dans l'hébergement d'urgence a été observée dans une majorité de pays européens au cours de la dernière décennie¹⁹. A partir de mars 2020, l'augmentation des places en hébergement d'urgence durant la crise sanitaire a contribué à l'augmentation des coûts. Petra Salva estime à 35 livres par nuit et par personne (approximativement 41 euros) le coût moyen de l'hébergement d'urgence des personnes sans abri dans les hôtels de Londres et du Sud de l'Angleterre pendant la crise, prix comprenant le logement, mais aussi la nourriture et la sécurité. Selon Mauro Striano, de Bruss'help, on peut estimer le prix pour l'hébergement en hôtel (y compris l'accompagnement social) à 45 euros par personne par nuit ; en réalité, selon l'opinion de certaines associations qui ont coordonné un hôtel, il faudrait prévoir 65 euros par personne par nuit pour assurer un accompagnement adéquat. Autre contexte, autre prix, Jenny Scanlin, Directrice du développement stratégique à Los Angeles et responsable du projet Homekey, rapporte que le prix d'utilisation d'un hôtel à Los Angeles pour l'hébergement d'urgence est de 89 dollars par nuit et par personne pour le logement, auxquels ajouter 80 dollars pour les « coûts d'opérations » (nourriture, draps, sécurité, etc.) soit un total de 169 dollars (approximativement 144 euros). L'hébergement d'urgence présente donc un coût significatif et en augmentation pour les autorités publiques, accentué par le contexte de la pandémie. **L'achat d'hôtels ou d'autre structures collectives se justifie donc d'un point de vue financier**, sur le long terme, dans l'idée d'augmenter le foncier public disponible et de répondre au déficit d'offre de logement, pour mettre en place rapidement des solutions pérennes et de qualité pour les personnes en ayant besoin.

3. La voix et les besoins des bénéficiaires au centre : la clé du profil des futurs résidents

Tout projet dont l'objectif est de fournir un logement à une population en difficulté doit impérativement investir du temps de travail dans l'évaluation, en amont, des **besoins** des personnes concernées et dans leur **inclusion dans le processus d'élaboration** et de mise en œuvre du projet. Aux **Etats-Unis**, le **CSH (Corporation for Supportive Housing)** propose un guide en deux parties²⁰ soulignant les considérations à prendre en compte dans la construction d'un projet de transformation et dans l'acquisition des bâtiments. Ce guide souligne l'importance de définir clairement, dès le départ et d'après les futurs utilisateurs, **les besoins et les objectifs pour les ménages à reloger** : « Renseignez-vous sur les forces qu'ils apportent à leur situation et demandez-leur ce dont ils ont le plus besoin : aujourd'hui, à leur départ et à long terme. » A Los Angeles, l'un des facteurs de réussite exposés pour le projet **Homekey** implique de prévoir dès l'origine du projet des objectifs de lutte contre la discrimination.

Les logements disponibles sont-ils bien **permanents**, rendus disponibles via un **bail individuel** donnant des **droits** et des **responsabilités locatives**, **sans condition de sobriété ou de traitement** ? Une étude récente de Roebuck & al. sur « la création de logements abordables pour locataires de Housing First par l'achat de d'immeubles »²¹ s'appuie sur une liste de critères de satisfaction en matière de logement afin d'analyser le caractère adapté du logement proposé aux utilisateurs. La liste comprend des critères tels que le caractère abordable du prix, l'indépendance offerte par le logement, la liberté de recevoir des visiteurs, la proximité des commerces et services publics, la sécurité du bâtiment et du voisinage, le respect de la vie privée,

19 Selon l'ONG Shelter, en 2018/19, les autorités locales d'Angleterre ont dépensé 1,1 milliard de livres sterling en logements temporaires, chiffre qui a augmenté de 78 % au cours des cinq années précédentes. En Irlande, les dépenses liées à la fourniture d'un hébergement temporaire et d'urgence pour les personnes sans-abri ont augmenté de 19% pour atteindre 170 millions d'euros en 2019 : <https://www.thejournal.ie/homeless-dublin-hotels-cost-5017050-Feb2020/>.

20 Corporation for Supportive Housing "From Hotel to Home" : <https://www.csh.org/resources/from-hotel-to-home-the-road-ahead/>

21 Maryann Roebuck, Tim Aubry, Ayda Agha, Stéphanie Manoni-Millar, Lisa Medd & John Sylvestre (2021): A study of the creation of affordable housing for Housing First tenants through the purchase of condominiums, Housing Studies, DOI: 10.1080/02673037.2021.1900549 To link to this article: <https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1900549>

etc. On peut ajouter à cela la prise en compte de la taille du logement, la séparation claire entre le logement (sécurité et permanence du bail) et le service social ou de santé offerts, l'esthétique du logement (couleur, architecture), la disponibilité de locaux communs, etc.

Taina Hytönen, de la **Y-Foundation** en **Finlande**, rappelle la nécessité d'établir, à partir des objectifs du projet, les **besoins d'accompagnement**. Un projet de relogement pour des familles sans-abri pour des raisons économiques ne sera pas le même que le relogement de victimes de violences domestiques. Il est nécessaire d'établir si le projet vise à fournir exclusivement du logement, ou un logement accompagné. La transformation de logement collectif semble plus adaptée à la mise en place de logement indépendants offrant la possibilité d'accompagnement. Or, l'accompagnement a un coût, et ce coût doit être évalué et prévu dès la préparation du projet. Il faudra définir clairement le public cible pour ce projet, et comment le projet pourra répondre aux besoins de ce public : accès aux transports, à l'emploi, à une participation sociale, etc.

En **Angleterre**, la mise à l'abri des personnes sans-abri durant la crise sanitaire dans le cadre du plan **« Everyone In »**²² s'est accompagnée d'études et de recherches sur les personnes concernées. Le think-tank Architects Aware²³ a évalué les besoins des groupes de personnes sans domicile exclues de ces dispositifs d'aide inédits, afin de proposer des solutions de logement adaptées à chacun : pour les personnes sans abri chroniques, les conversions en logements de maisons de soins, de chambres d'hôtes et d'hôtels semblaient les plus à même de correspondre à l'aménagement en unités de logement accompagné. Les jeunes sans domicile ayant besoin d'un espace d'étude et d'un soutien social important, ils pourraient bénéficier d'aménagements dans les maisons mitoyennes et les résidences étudiantes. Les personnes sans domicile ayant un emploi ont quant à elles donné la priorité à l'emplacement stratégique et à l'accessibilité financière. Cette étude a abouti à l'élaboration de plans de construction, proposant des composants préfabriqués hors site pouvant être utilisés pour transformer des bureaux, des bâtiments commerciaux et des pubs vacants afin de fournir un hébergement rapide aux personnes sans domicile ayant répondu à l'enquête. Les conceptions élaborées par les architectes montrent comment des espaces de couchage individuels, des cuisines partagées et des installations de soutien pourraient être créés.

22 Voir National Audit Office (2021), *Investigation into the housing of rough sleepers during the COVID-19 pandemic*, p.21, disponible sur : <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2021/01/Investigation-into-the-housing-of-rough-sleepers-during-the-COVID-19-pandemic.pdf>

23 <https://www.architectsjournal.co.uk/news/blueprints-published-for-converting-pubs-and-offices-to-house-homeless>

02

Basic Needs:

A place to sleep



Secure Room



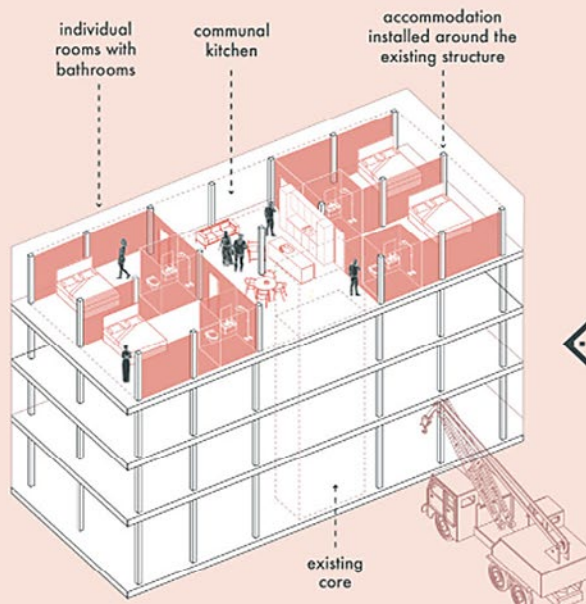
Postal Address



Central Location



Community Offering



Ensuring Design Quality:



Prioritising natural light and space



Maximum no. of residents limited per floor



Designed within the existing structure



Designed to suit tenancy of 1-2 year



Rooms built off-site as pods and delivered

Design study to consider the conversion of small commercial properties to provide accommodation for 'Work Ready' Homeless Amos Goldreich Architecture

Source: Architects Aware - Design by Amos Goldreich for conversion of commercial property to accommodate homeless

La définition claire du public cible et de ses besoins est indispensable pour :

- Fournir des logements adaptés et adéquats en termes de taille, d'accessibilité, d'aménagement, d'ameublement, de localisation...
- Evaluer les besoins du projet en termes d'accompagnement social, si un tel accompagnement est nécessaire, quel organisme en aura la responsabilité, à quelle fréquence, selon quelles modalités, pour quel budget...
- Anticiper les défis qui seront rencontrés par le projet : prévoir par exemple la mise en œuvre de la réduction

des risques pour les personnes ayant des problèmes liés à l'abus de drogues ou d'alcool ; ou encore prévoir des solutions permettant de lutter contre l'isolement, la solitude étant une critique récurrente du modèle de logement en unité indépendante pour les personnes sans domicile²⁴. L'étude précitée de Roebuck et al. documente ce risque, rapporté par plusieurs utilisateurs et travailleurs sociaux, lié à la transition de l'hébergement d'urgence collectif vers un logement indépendant. Certains clients, selon les auteurs de l'étude, ne sont « tout simplement pas prêts à vivre seuls ». Des partenariats avec des structures locales, culturelles ou artistiques, peuvent par exemple être imaginées dans ce cadre.

24 <https://thelocal.to/the-cost-of-a-stay-at-a-shelter-hotel>

II. LES DÉFIS DE LA TRANSITION DE L'URGENCE VERS LE LONG-TERME

1. Surmonter les contraintes techniques et légales

La conversion d'hôtels ou d'infrastructures collectives se heurte, outre les aspects financiers et sociaux, aux aspects techniques et administratifs. Les modifications proposées sur les bâtiments devront être conformes à la réglementation en matière de construction, notamment en ce qui concerne l'isolation thermique, l'isolation acoustique, la protection contre l'incendie, les moyens d'évacuation, la ventilation et l'accès, etc.

Une difficulté juridique de taille est fréquemment invoquée par les porteurs de projets de conversion : le **changement de destination du commercial vers le résidentiel**. Le non-renouvellement du fonds de commerce d'un hôtel, qui doit cependant faire partie de l'achat, représente la perte sèche d'un actif, ce qui coûte particulièrement cher pour ces opérations qui bénéficient de subventions publiques. Dans le cadre du plan de relance français, la **DRIHL (Direction**

Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement) Ile-de-France a lancé un dispositif expérimental sur le rachat d'hôtels pour créer des résidences hôtelières à vocation sociale ou des pensions de famille. Une enveloppe de 10 millions d'euros y est allouée pour 2021 et 2022. Selon Guillaume Voisard, adjoint au chef du service d'amélioration et de développement de l'offre de logement et d'hébergement à la DRIHL, l'objectif est double : créer du logement pérenne pour les personnes dans le besoin et soulager les contraintes de trésorerie des hôtels ayant été fortement impactés par la crise sanitaire. Deux projets de conversion d'hôtels en pensions de famille sont ainsi en cours dans les 16^e et 13^e arrondissements de Paris, en partenariat avec deux bailleurs sociaux, la mairie de la ville et les mairies d'arrondissements. Une telle opération concernant une pension de famille²⁵ d'une trentaine de chambres représente un financement de 5 millions d'euros, avec un taux de subvention totale de 55%²⁶.

25 Pour en savoir plus sur les pensions de famille, voir l'encadré suivant.

26 Entretien du 22 juillet 2021 avec Guillaume Voisard, Adjoint au chef du service d'amélioration et de développement de l'offre de logement et d'hébergement à la DRIHL, et <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/profils/entreprises/dispositif-rachat-hotels-residences>

ZOOM SUR LE MODÈLE DES PENSIONS DE FAMILLE

Le modèle de "pensions de famille" est un logement adapté, stable (permanent) de petite taille associant des logements privatifs autonomes et des espaces collectifs, offrant une possibilité d'accompagnement notamment grâce aux « hôte(s) » qui y assurent une présence quotidienne.

Leur statut a été formalisé en France en 1997, puis en 2006, deux autres formes de pensions de famille (dédiées à des catégories de publics spécifiques) ont été mise en place : les pensions de famille pour personnes vieillissantes et celles pour des publics souffrant de handicaps psychiques. L'idée est à la fois de permettre l'autonomie et de fournir le soutien nécessaire à un public fragilisé en favorisant les interactions sociales et l'organisation d'activités collectives comme les repas. Les responsables de la pension de famille garantissent le soutien aux résidents dans leurs démarches individuelles et facilitent le lien avec les services de soutien nécessaires (services sociaux et de santé, etc.). Ils proposent également des activités collectives et facilitent l'organisation de la vie quotidienne et collective.

En France, le Gouvernement s'est fixé en 2019 la création de 10 000 nouvelles places en pensions de famille jugeant la pension de famille comme le dispositif le plus pertinent pour loger et accompagner les personnes sans-abri les plus exclues.

Les conclusions du groupe de travail de l'assemblée nationale sur l'hébergement d'urgence voient comme principal frein à leur développement « la recherche de fonciers disponibles et le montage de programmes immobiliers viables ».

Pour plus d'informations : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-actions/accueillir-et-loger/les-pensions-de-famille-de-la-fondation-abbe-pierre>

Dans le cas d'un hôtel où seul le fonds de commerce serait mis en vente, et non les murs, il n'est pas possible de convertir en logement pérenne, car **le bail reste commercial**. La DRIHL a alors lancé une expérimentation pour la conversion de telles structures en résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS), qui correspond à de l'hébergement temporaire. Aux coûts de rachat s'ajoutent le coût d'un loyer à payer au propriétaire de murs, ainsi que la question, encore floue juridiquement, de l'accord préalable du propriétaire pour l'établissement d'une RHVS dans son bâtiment. Afin de lever les freins légaux, la DRIHL a travaillé sur l'adoption d'un décret expérimental en Ile de France pour permettre le subventionnement direct de ce type d'actions. Un projet de conversion d'un hôtel en RHVS d'intérêt général est en cours dans le 11^e arrondissement de Paris, en partenariat avec une association porteuse, l'Etat, le département, les mairies de ville et d'arrondissement, le SIAO (Service Intégré

d'Accueil et d'Orientation). L'objectif est d'y héberger, sur la base de baux mensuels, des jeunes ayant besoin d'un logement, bénéficiaires de la Garantie Jeunes ou en formation en Ile-de-France, avec une souplesse pour accueillir d'autres publics en difficulté.

A **New-York**, un collectif de chercheurs, activistes et défenseurs des droits se heurte notamment aux **lois d'urbanisme et aux plans d'aménagement du territoire** qui limitent la possibilité de résidences dans les zones où se trouvent les hôtels. Ces règlements sont d'autant plus difficiles à modifier d'après Deborah Padgett, Professeure à l'université de New York, du fait de la privatisation du développement immobilier, aux abois pour s'approprier les propriétés vacantes et en tirer profit. **L'outil législatif** a dernièrement été saisi à New-York afin de faciliter les conversions d'immeubles commerciaux en logements abordables : en mars 2021, une loi a été présentée permettant à l'État d'acheter

des bâtiments commerciaux en difficulté financière et de les convertir en logements pour les personnes à faible revenu et sans domicile. Le projet de loi, s'il est approuvé, permettrait au gouvernement de l'État d'acheter et de convertir des immeubles de bureaux (classe B & C) et des hôtels à vendre (de moins de 150 chambres)²⁷. Dans le cadre de cette mesure, les hôtels et les bureaux peuvent devenir résidentiels si le propriétaire accepte de réserver au moins 20% des appartements comme abordables, ou si la propriété est utilisée pour du logement accompagné par le biais d'un accord avec l'État ou la ville²⁸. A **Los Angeles** également, la législation a été adaptée en temps de covid afin de faciliter la conversion de motels en logements accompagnés et permanents pour les personnes sans domicile. Une nouvelle ordonnance provisoire sur la conversion des motels autorise les acteurs des conversions à apporter des modifications aux motels afin de créer des kitchenettes, des cuisines communes et des espaces dédiés aux services d'accompagnement. Cependant, aucune unité supplémentaire ne peut être ajoutée et l'agrandissement de la surface de plancher ou de la hauteur du bâtiment est interdit. Il est prévu que les bâtiments retrouvent leur usage antérieur à l'expiration du contrat de logement passé entre le propriétaire et les acteurs de la conversion²⁹.

Au niveau européen, la question de la qualité thermique, architecturale et esthétique des bâtiments résidentiels est sur le devant de la scène, depuis la proposition d'une « vague de rénovation » européenne, la **Renovation Wave**³⁰, par la Commission européenne. Les projets de conversion décrits ici y auront toute leur place en tant qu'initiatives de transformation du bâti et de l'architecture existante afin de créer du logement abordable et pérenne pour les personnes en difficulté.

2. Le risque de la déréglementation, ou l'enjeu de la qualité

Selon les contextes, des aménagements des règles et normes liées à l'habitat et à l'urbanisme peuvent être nécessaires afin de faciliter des projets de conversion qui sortent des sentiers battus des politiques immobilières. Mais ces assouplissements comportent un **risque important** : celui d'empiéter, voire de rendre caduques, **les critères de qualité et de localisation du logement**, qui sont pourtant essentiels pour le bien-être et l'inclusion sociale des futurs résidents.

L'exemple de Harlow en **Angleterre**, illustre ce danger. Un immeuble de bureaux, **Shield House**, y a été reconverti en logements dans une zone commerciale. Il s'agit de logements exigus, mal isolés, inadaptés aux familles, où règne parfois l'insécurité. Les populations qui y ont été logées se sont retrouvées déracinées de leurs réseaux sociaux (« il faut parfois deux heures ou plus, et 50 £ ou plus, pour retourner voir ses amis et sa famille ») et sont parfois dans l'incapacité de trouver un emploi du fait de cet éloignement. Ces habitations ont été mises en place rapidement par des autorités locales dépassées par les besoins. Shield House est un des nombreux exemples de **“développement autorisé”** (*permitted development*) en Angleterre, résultat de la **déréglementation** que le marché du logement y a subi depuis quelques années, qui permet de construire des logements à partir d'anciens bureaux et magasins sans autorisation ni permis de construire. On estime que 65 000 appartements ont été construits de cette manière. L'expérience a été reportée comme catastrophique à plusieurs égards, mais le gouvernement choisi de renforcer cette politique de telle sorte que les immeubles de bureaux puissent désormais être remplacés par des bâtiments entièrement neufs sans autorisation. Des

27 <https://realestateblog.localsocialpro.com/news/?id=2253865411502789&aid=aKcdSvMHtlp/blgDY4RVDV/U6wLa0SSns5gjFHx2qi4=178dcelc43d36ca8414c5a0c7>

28 <https://therealdeal.com/2021/01/20/state-proposes-zoning-override-for-commercial-to-resi-conversions/>

29 USC University of Southern California (2019), *Housing Typologies Toolkit*, pp. 29-30, disponible sur : <https://homelessness.usc.edu/wp-content/uploads/sites/2/2019/09/USC-Housing-Typologies-Toolkit-R7-1.pdf>

30 <https://www.horizon2020.gouv.fr/cid154869/presentation-de-la-strategie-de-la-commission-europeenne-vague-de-renovation.html>

appartements sous-dimensionnés, mal planifiés et situés dans des zones particulièrement isolées peuvent désormais être réalisés à plus grande échelle³¹.

La **législation new-yorkaise** sur la conversion de bâtiments commerciaux en logements abordables prévoit également que ces conversions résidentielles soient encouragées par le contournement des restrictions de zonage locale : les entités opérant les conversions seraient autorisées à éviter les normes liées aux exigences en matière de lumière et d'air par exemple³².

Si l'allègement des normes d'urbanisme et de construction sont des outils incitatifs intéressants pour encourager les différents acteurs à s'engager dans de tels projets de transformation, il est indispensable de prévoir des garde-fous et de ne pas sous-estimer l'importance des critères de qualité, en termes de surface, de lumière, de circulation de l'air, de chauffage, d'accessibilité, etc.

3. Les obstacles sociaux : « Not In My Backyard »

Un important risque non-financier auquel sont confrontés les projets de transformation d'immeubles collectifs concerne **la (non-)acceptabilité du projet parmi les communautés locales**. Il existe un risque d'éventuelle opposition des populations non-ciblées qui rencontrent également des problèmes de mal-logement. Il importe dès lors de s'assurer que ces projets s'inscrivent dans le cadre d'une **stratégie élargie de lutte contre le mal-logement** dans un certain quartier, sans se limiter aux groupes ciblés. L'engagement de tous les acteurs dans les communautés locales de chaque projet de transformation est également essentiel pour favoriser l'acceptabilité du projet avant et durant la phase de mise en œuvre. La possibilité susmentionnée d'offrir de nouveaux espaces verts à la communauté pourrait être utile pour encourager la coopération. Des solutions acceptables doivent être proposées aux employés des hôtels acquis étant donné que l'acheteur sera un organisme public.

L'EXPÉRIENCE DE LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE (CEB) : INTÉGRER LES RISQUES BUDGÉTAIRES ET CLIMATIQUES

L'expérience de la CEB montre que les projets de transformation sont souvent confrontés à une hausse des coûts pendant leur mise en œuvre. Il est recommandé de mettre en place **un fonds pour imprévus** (*contingency fund*) **de taille suffisante** et ainsi de **réserver un certain budget** en cas de dépassement. C'est d'autant plus vrai s'il y a des délais importants entre l'analyse de marché initiale et les contrats de vente, car les prix de l'immobilier et des travaux de rénovation peuvent augmenter entre-temps et des coûts imprévus s'ajoutent souvent à la facture finale. Avant de lancer de grandes opérations, les autorités municipales devraient concevoir un programme pilote en achetant et rénovant quelques bâtiments collectifs pour acquérir de l'expérience dans la mise en œuvre d'activités similaires.

Un autre enjeu important à prendre en considération dans les projets de transformation d'immeubles est celui des **risques climatiques**. Ceux-ci doivent être évalués et pris en compte dans les plans techniques de reconstruction des biens acquis, notamment pour faire face aux hausses prévisibles de températures extrêmes en été et en hiver. Des actions spécifiques doivent être définies afin de réduire la vulnérabilité des futurs logements au dérèglement climatique. Des plans de réduction des coûts devraient être inclus dans la conception des projets, conformément aux meilleures pratiques internationales. L'efficacité énergétique des bâtiments transformés doit également être conforme à la stratégie d'atténuation des changements climatiques.

31 <https://www.theguardian.com/society/2020/sep/27/housing-crisis-planning-converting-office-blocks-homes-catastrophe-jenrick>

32 <https://therealdeal.com/2021/01/20/state-proposes-zoning-override-for-commercial-to-resi-conversions/>

La majorité des villes et les organisations avec lesquels la FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre ont été en contact dans la préparation de ce rapport rapporte la même expérience : la réticence de nombreux propriétaires d'hôtels à mettre leurs hôtels à disposition pour le l'hébergement des sans-abris, réticence souvent partagée par la communauté locale (qu'il s'agisse des voisins ou même des municipalités elles-mêmes). Dans les projets analysés, les propriétaires d'hôtels ont souvent été plus difficile qu'attendu à convaincre. Bien souvent, ils pensaient que la crise sanitaire serait passagère, et étaient optimistes quant à la possibilité de réouverture. Financièrement, ils s'appuyaient sur les aides gouvernementales disponibles pour équilibrer les pertes. En termes de vente, le prix du marché a été moins affecté qu'on aurait pu le croire, le foncier restant apparemment une valeur refuge dans une crise sans précédent.

Au-delà des propriétaires, c'est ensuite l'approbation de la communauté qui est en jeu. Toute opposition locale au projet peut faire échouer, retarder ou augmenter

les coûts. L'article « **Overcoming NIMBY** » (surmonter le phénomène du « pas chez moi »)³³ propose des pistes de réflexion pour rallier des partisans au projet et **souligner la valeur ajoutée** du projet au-delà des utilisateurs directs. L'idée est de promouvoir le projet auprès des bénéficiaires au sens large, par exemple des ouvriers de la construction, fournisseurs, travailleurs des nouvelles installations, propriétaires du site du projet proposé, commerçants qui vendraient des biens et des services aux nouveaux travailleurs, etc. Il s'agit également de comprendre les causes de l'opposition et d'y répondre.

L'exemple de **Los Angeles** offre une autre stratégie, peut-être difficilement applicable en Europe, basée sur un **soutien politique fort**, au niveau de l'État et du fédéral. Une fois la décision prise en Californie et le financement adopté, c'est un mécanisme de préapprobation qui a été mis en place, empêchant toute opposition au développement du projet une fois qu'il a été préapprouvé.

33 <https://gcastrategies.com/overcoming-nimby-opposition/>

CONCLUSION & RECOMMANDATIONS

Sur le front de la lutte contre le sans-abrisme et le mal-logement, la crise sanitaire a changé la donne. A l'heure où la vacance immobilière semble être identifiée par de nombreuses autorités publiques comme réserve pour créer du logement abordable³⁴, de nombreuses initiatives aux Etats-Unis et en Europe ont démontré la possibilité de transformer l'usage de bâtiments sous-utilisés, qu'il s'agisse de structures d'hébergement collectif, d'hôtels ou de bureaux, afin de loger dignement et durablement des personnes dans le besoin. Certains critères conditionnent la réussite de tels projets : les besoins et la voix des usagers finaux doivent être le point de départ de toute stratégie de conversion. Les objectifs et les responsabilités doivent être clairs et partagés au sein d'un partenariat solide. La législation et les administrations compétentes doivent permettre la réalisation technique de ces projets. L'enjeu de la qualité des logements finaux proposés est ici clé.

En Europe, le système d'accueil d'urgence remplit un rôle qui ne devrait pas être le sien. L'hébergement d'urgence systématisé est une réponse réactive au sans-abrisme (ni curative, ni préventive), désorganisée (sans stratégie) et segmentée (non continue). L'utilité de l'hébergement dédié à l'urgence n'est pas questionnée ici ; c'est l'hébergement d'urgence comme système principal de réponse au sans-abrisme, généralisé et institutionnalisé, qu'il faut remettre en cause. Si l'on souhaite réellement réduire et éliminer le sans-abrisme en Europe, ce système doit au contraire s'appuyer sur l'accès de tous à un logement digne, adéquat et pérenne. La conversion d'infrastructures collectives non-résidentielles (centres d'hébergement d'urgence, hôtels, immeubles de bureaux...) n'est pas une fin en soi mais un moyen d'accéder rapidement à un foncier disponible et permettant l'accès à un grand nombre d'unités de logements. C'est un moyen pour la mise en œuvre de divers modèles de logement, tel que le logement d'abord, le logement accompagné, les pensions de famille, les logements coopératifs, le logement social, le co-living, etc.

Sur la base des recherches effectuée pour ce rapport, FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre en lien avec la Banque de Développement du Conseil de l'Europe proposent les recommandations suivantes aux villes et organisations intéressées par la mise en œuvre d'un programme de conversion :

1. **Inscrire un programme de reconversion dans un objectif de création d'habitat adéquat**, défini entre autres par la possibilité de choix pour les utilisateurs entre un logement indépendant et un logement accompagné, le caractère abordable du loyer qui ne doit pas représenter une charge financière excessive pour les résidents, et la sécurité du bail.
2. **Garantir la qualité thermique, environnementale, esthétique** des logements créés.
3. **Définir le programme sur des objectifs à long terme**, sur un modèle similaire au Logement d'abord, basé sur l'investissement (et le retour sur investissement) à long terme, prenant en compte les économies également générée en termes de coût de santé et sociaux, et de redynamisation de certains quartiers ou bâtiments vacants.
4. **Définir le programme en coopération avec un vaste réseau de parties prenantes**, comprenant les utilisateurs, services sociaux et de santé, associations et communauté locale, etc. Les autorités publiques et les associations à but non-lucratif compétentes doivent faire partie des instances décisionnaires et/ou de mise en œuvre d'un tel programme, afin d'assurer la mission d'intérêt général et d'éviter les risques de récupération lucrative ou spéculative d'intérêts privés.
5. **Établir clairement les attentes et besoins de utilisateurs**, afin de définir les services d'accompagnement et envisager clairement les frais et impératifs organisationnels liés.
6. **Définir le budget de manière holistique et réaliste**, c'est-à-dire prévoir, en sus des coûts d'achat, de rénovation, mise au norme, permis d'urbanisme, changement d'utilisation, les frais liés au suivi et à l'accompagnement des publics vulnérables.

34 A Bruxelles par exemple : <https://www.brusselstimes.com/brussels/177379/brussels-to-put-funding-towards-using-empty-buildings-for-temporary-housing/>



**L'ACCÈS AU LOGEMENT DIGNE ET ABORDABLE EN EUROPE :
BOÎTES À IDÉES ET SOLUTIONS INNOVANTES**

Pour en savoir plus :
www.housing-solutions-platform.org/