

Résumé (20 000 signes)

Mots-clés : métropolisation – espaces transfrontaliers – tiers secteur du logement – hybridité – promoteurs d'intérêt public - Vienne – Bratislava

1. Le tiers secteur du logement : enjeux spatiaux et problématique

Dans les débats récents sur le logement abordable en réponse à un marché immobilier tendu, les offres alternatives de logement ont suscité l'intérêt de la recherche. Sont également questionnées les recompositions dans le champ du logement social, de son financement à l'influence des politiques communautaires en faveur d'une concentration de cette offre vers les ménages les plus défavorisés, selon une conception résiduelle (Lévy Vroelant et Tutin, 2010). A ce titre, le tiers secteur du logement, héritier des coopératives d'habitants, situé entre le secteur marchand et le secteur social (souvent construit par les municipalités), et proche de l'économie sociale et solidaire, renferme une multitude de sous-segments au degré d'institutionnalisation varié, ce qui renforce son caractère flou (Fijalkow, 2009) et hybride (Blessing, 2012). Dans le cadre de cette recherche, je définis le tiers secteur du logement comme un segment au carrefour de la sphère marchande et de la sphère sociale du logement (et donc soumis à leurs recompositions internes) véhiculant une forme de logement social généraliste, relais de l'Etat-Providence et soutenu par des subventions publiques.

Se pose alors la question de l'insertion de ce tiers secteur dans le contexte de la fabrique contemporaine des villes, confrontées aux dynamiques de métropolisation et de périurbanisation, et de la différenciation socio-spatiale résultant de l'action des producteurs de ce segment, les promoteurs. Le tiers secteur du logement représente-t-il une forme de logement abordable pour les métropoles ? Peut-il « faire couture » dans des espaces de plus en plus différenciés socialement et économiquement, en répondant aux besoins de populations qui ne seraient pas satisfaits par l'offre de logements municipaux ou privés ? Il s'agit d'étudier ici la métropolisation par les logiques de production de l'habitat du tiers secteur, par ses acteurs et ses projets. Je mobilise le terme de « fabrique métropolitaine » dans une dimension processuelle et physique, à travers la diffusion du bâti de ce tiers secteur, et aussi en termes de construction sociale de l'espace ; suivant les travaux de Noizet (2007) sur la fabrique urbaine, j'adopterai aussi une approche diachronique par la réactivation des héritages des coopératives.

Ma recherche se propose donc d'étudier dans quelle mesure ce tiers secteur du logement, par les acteurs et les espaces qu'il investit, contribue à l'intégration métropolitaine de la région Vienne-Bratislava. Cette intégration est entendue comme intégration spatiale avec la création d'un bassin de logement régional, et comme intégration cognitive par l'évolution des représentations des acteurs vis-à-vis de ce découpage régional. Ensuite, cette intégration fait référence à une diversification des liens entre les deux capitales et entre leurs hinterlands respectifs, au-delà de la frontière, et enfin, par son volet socio-spatial, à l'adaptation du tiers secteur à des contextes locaux variés.

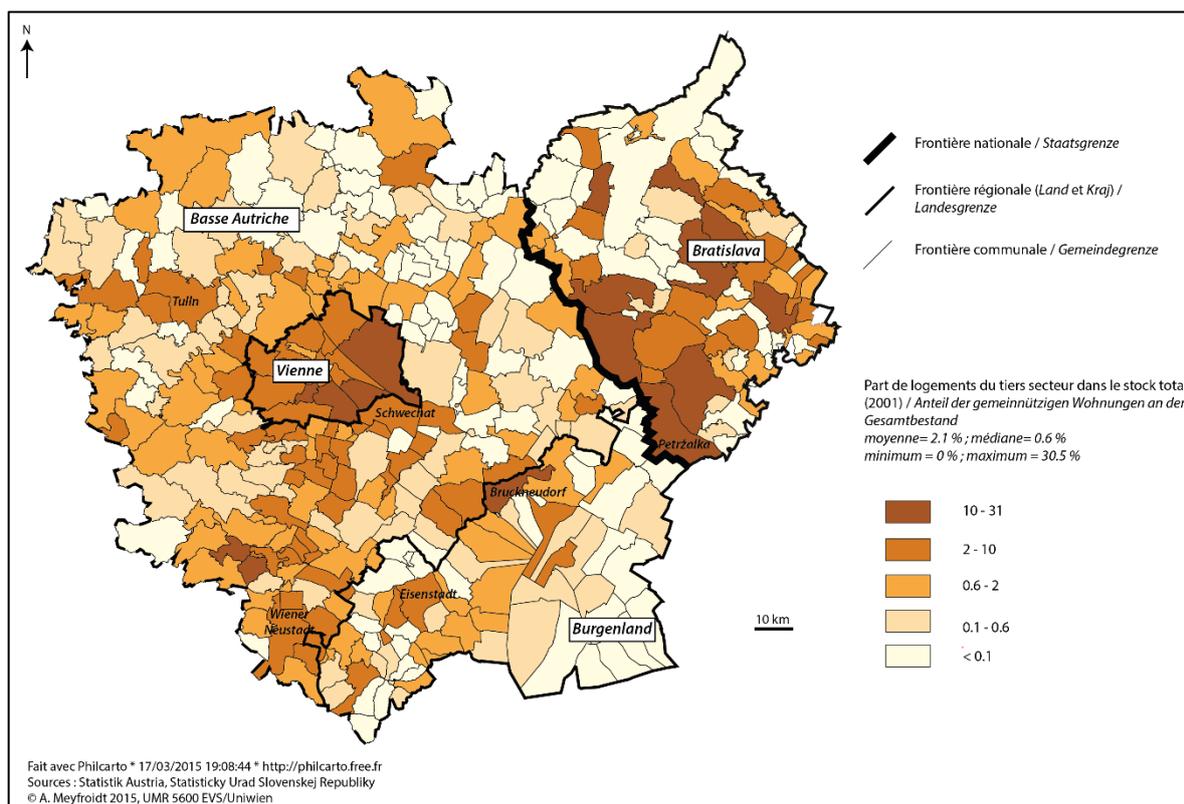
2. Un positionnement scientifique multidisciplinaire et interculturel

Ce questionnement s'appuie sur un socle épistémologique basé sur les *housing studies*, dans l'analyse des recompositions des politiques de logement en lien avec le *welfare* (Harloe, 1995 ; Kemeny, 2006 ; Matznetter et Mundt, 2012), et plus particulièrement les mutations du logement social à l'échelle européenne, vers une résidualisation de celui-ci (en opposition à une conception généraliste où le logement social est destiné au plus grand nombre) (Lévy Vroelant et Tutin, 2010 ; Scanlon, Whitehead et Fernandez Arrigoitia, 2014). Une approche par les acteurs, les structures spatiales et le lien qui les unit, m'amène à mobiliser la sociologie de l'action publique, la géographie urbaine (par la dimension physique de la « fabrique », et l'analyse de la métropolisation par les logiques de production de l'habitat)

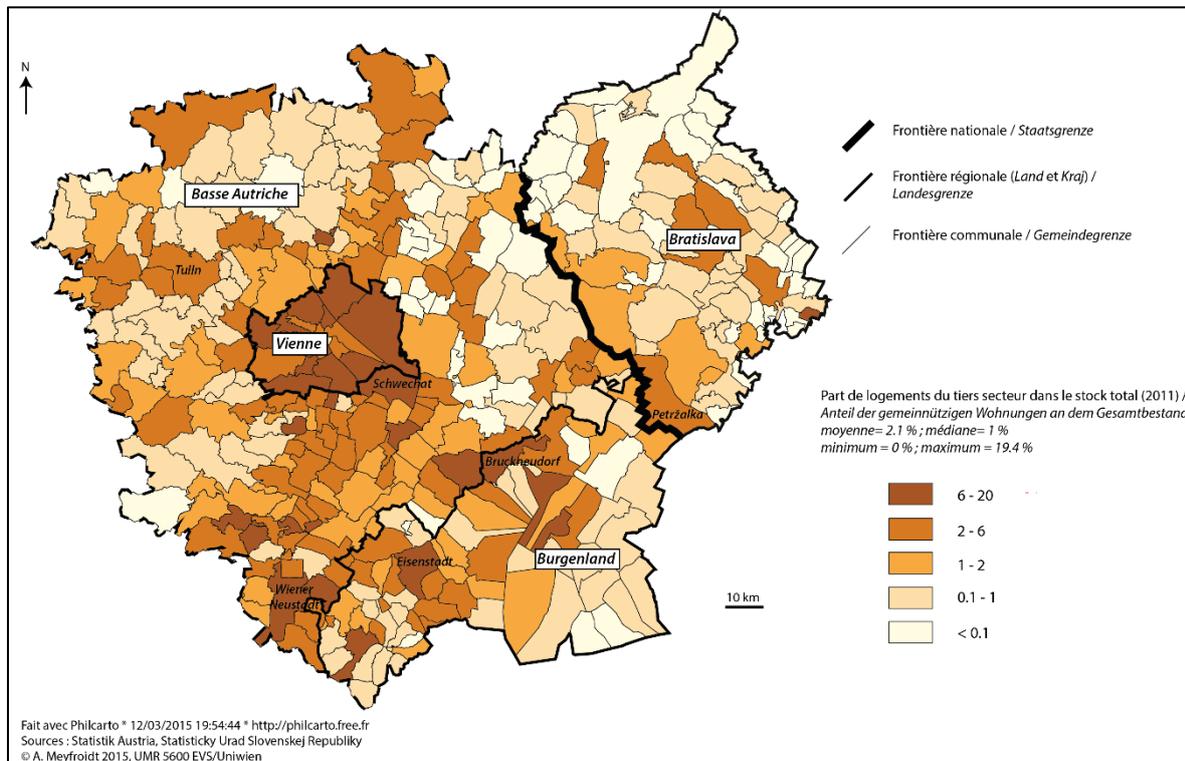
et la géographie régionale (par la dimension cognitive de la « fabrique » à travers les représentations des acteurs, et la présence d'un contexte transfrontalier). Ce travail de doctorat présente en outre la spécificité de s'inscrire dans un contexte épistémologique double, celui de la cotutelle de thèse entre l'Université de Lyon et l'Université de Vienne. Cette affiliation m'a permis de mêler l'approche française multidisciplinaire des études sur la ville à la *Wiener Schule der Stadtgeographie*, école de géographie de la Ville de Vienne (Fassmann, 2009) centrée sur l'évolution des structures de peuplement dans les villes, selon une perspective historique, et la différenciation socio-spatiale de celles-ci.

Le choix de la région métropolitaine Vienne-Bratislava permet de confronter la plasticité du tiers secteur à un contexte métropolitain différencié mais globalement exposé à une forte croissance démographique, accompagnée de mobilités pendulaires soutenues (Matznetter, Nisch et Wisbauer, 2004), et portant des héritages historiques patents (appartenance à l'Empire austro-hongrois, existence de deux systèmes politico-économiques opposés mais voisins, puis transition post-socialiste qui a également touché Vienne, redevenue tête de pont vers la Nouvelle Europe). Le tiers secteur est présent des deux côtés de la frontière sous des formes¹ et avec une importance dans le stock et la construction très variées, qui s'expliquent par la permanence du modèle en Autriche, et au contraire une situation moribonde en Slovaquie suite aux privatisations de 1991-1992. Sans céder à la comparaison entre les deux capitales, j'interroge la pertinence de ce découpage régional déjà étudié du point de vue de la coopération institutionnelle transfrontalière, par la structure de l'offre de logements, et la convergence des politiques publiques qui la régissent, ces deux capitales faisant face à des mouvements de périurbanisation, y compris transfrontalière (de ménages slovaques vers l'Autriche) et été confrontées au défi du logement abordable

¹ Construit en Autriche par les promoteurs d'intérêt public, entreprises privées (pouvant avoir le statut de coopérative, de SA, ou de Sarl) avec une mission de service public, et par les promoteurs privés bénéficiant de subventions du *Land* ; en Slovaquie, on note un organisme de logement à but non lucratif avec deux constructions à son actif, et quelques promoteurs autrichiens qui ont implanté une filiale à Bratislava



Carte 1 : Part de logements du tiers secteur dans le parc total de logements en 2001



Carte 2 : Part de logements du tiers secteur dans le parc total de logements en 2011

3. Dispositif méthodologique

Grâce à une méthodologie mixte, j'ai suivi une approche à la fois actorielle et structurelle, permettant de mesurer la spécificité du tiers secteur du logement dans une région aux contextes locaux et aux échelles d'action variés.

Un cadrage à l'échelle nationale (recensements de 2001 et en 2011) a permis de valider la spécificité de la région métropolitaine Vienne-Bratislava, au niveau des *Länder* de Vienne, de Basse-Autriche et du Burgenland, et du *Kraj* de Bratislava. Une série de cartes sur des données démographiques et socio-économiques correspondant aux grands déterminants des marchés du logement (évolution démographique, nombre de ménages, taux de chômage...) a ainsi été réalisée, et une typologie des régions autrichiennes et slovaques a confirmé la proximité du profil de Bratislava à celui de certains *Länder* autrichiens ; une étude du parc de logements et de la construction (tous secteurs confondus, puis centrée sur le tiers secteur) a permis de justifier ce périmètre selon les dynamiques du marché.

J'ai ensuite produit un corpus de 81 entretiens semi-directifs sur trois grands types de population :

- Des experts en aménagement et politique du logement aux échelles nationales et régionales (le logement étant une compétence des *Länder* en Autriche) afin de saisir les déterminants de la production et ses enjeux territoriaux
- Des promoteurs : pour déterminer la spécificité de la production résidentielle dans le tiers secteur et étudier les recompositions à l'œuvre vers une marchandisation de ce dernier, j'ai inclus dans le corpus quelques promoteurs privés. L'analyse s'est cependant concentrée sur 25 promoteurs d'intérêt public actifs dans l'espace métropolitain, afin de saisir les relations qu'ils développent avec les promoteurs privés, les élus locaux et entre eux, face aux recompositions du secteur dans le cadre d'une contrainte budgétaire, d'une pression foncière accrue et d'une diversification des formes du tiers secteur
- Des élus locaux, afin d'observer « à la loupe » le jeu d'acteurs mobilisé et l'inscription concrète du tiers secteur (enjeux fonciers et évolution morphologique de la construction) selon le type d'espace (métropole, périurbain, rural, transfrontalier)

Ces entretiens retranscrits ont permis d'analyser les pratiques relationnelles et spatiales des acteurs ainsi que leurs représentations du marché du logement dans le tiers secteur (échelles de décision, d'action, tendances à la marchandisation...).

Enfin, pour mesurer les écarts entre d'une part les missions que se donnent les promoteurs et les représentations des acteurs situées dans un contexte, et d'autre part la production résidentielle concrète, et afin de pallier le manque de statistiques consolidées sur la construction, j'ai construit une base de données de 480 opérations construites par les promoteurs d'intérêt public entre 2007 et 2014 (soit près de 30 000 logements), sur toute la région métropolitaine (soit 372 communes, incluant les quelques opérations menées en Slovaquie), contenant des variables sur la localisation à l'adresse, les éléments morphologiques (type de bâti, nombre de logements, surface moyenne), le prix, le régime de propriété et le mode de financement (avec ou sans subventions des *Länder*) ainsi que sur les autres acteurs impliqués (projet en co-construction avec des groupes d'habitants ou projet construit avec un promoteur privé). Cette base a été combinée à une base de données à l'échelle communale présentant des variables d'ordre démographique et socio-économique ainsi que des données sur le stock de logements (en se basant sur les recensements 2001 et 2011) afin de déterminer cinq types de communes, renvoyant à des contextes locaux des marchés du logement différenciés :

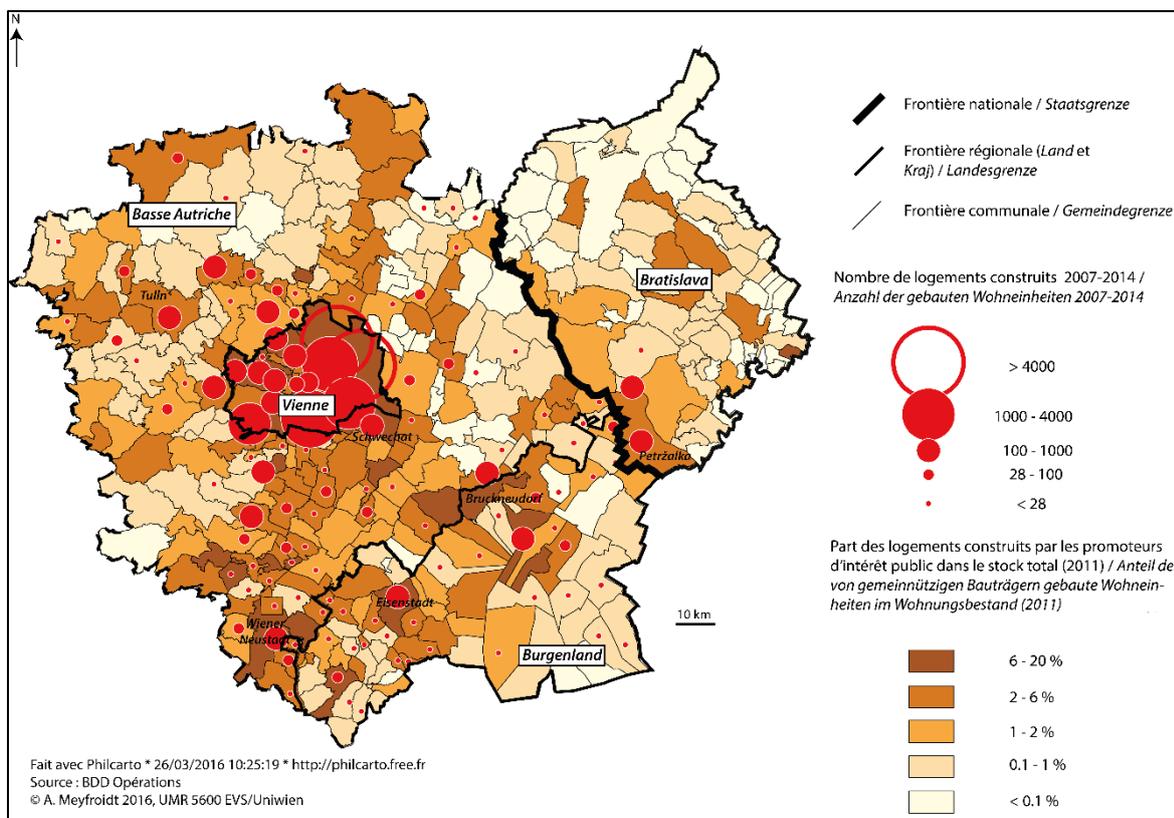
- La Ville-Land de Vienne (prix du foncier élevé, taux important du tiers secteur dans le parc de logements, taux de population étrangère élevé)
- La Ville de Bratislava, métropole en rattrapage (taux de chômage élevé, stock de logement pour 1000 habitants faible)

- La couronne périurbaine ancienne de l'ouest-nord-ouest de Vienne (taux de diplômés du supérieur élevé, prix du foncier élevé, taux de chômage faible)
- La couronne périurbaine récente du sud-sud-est de Vienne (taux important du tiers secteur dans le parc de logements, croissance démographique élevée, taux de plus de 65 ans faible)
- L'espace rural résiduel (taux de plus de 65 ans élevé, croissance démographique faible, prix du foncier faible).

4. Résultats principaux

Résultat n°1 : La diffusion de la construction dans le tiers secteur et sa répartition à l'échelle de la métropole remettent en cause le modèle centre-périphérie.

Le tiers secteur s'inscrit dans des territoires variés, ce qui illustre la dimension processuelle de la fabrique métropolitaine, en lien avec la périurbanisation. Ainsi, la Carte 3 remet en cause la vision traditionnelle d'un logement abordable centré sur Vienne, puisque le tiers secteur se diffuse dans des tiers espaces, dans certains types de périurbain : s'il semble perdre du terrain autour de Wiener Neustadt (où le nombre de réalisations enregistrées entre 2007 et 2014 paraissent faibles au vu du poids que le tiers secteur occupe dans le stock), il se conforte autour de Eisenstadt et de Bruckneudorf, et se diffuse dans les espaces ruraux du Burgenland, y compris dans la frange transfrontalière. Ainsi, si 65% des logements construits à Vienne l'étaient dans le tiers secteur en 2014, on en compte respectivement 39% et 49% pour la Basse-Autriche et le Burgenland ; dans ce dernier Land, le tiers secteur est dans une dynamique de consolidation puisque la part de ce segment dans le stock a progressé de 110% entre 2001 et 2011.



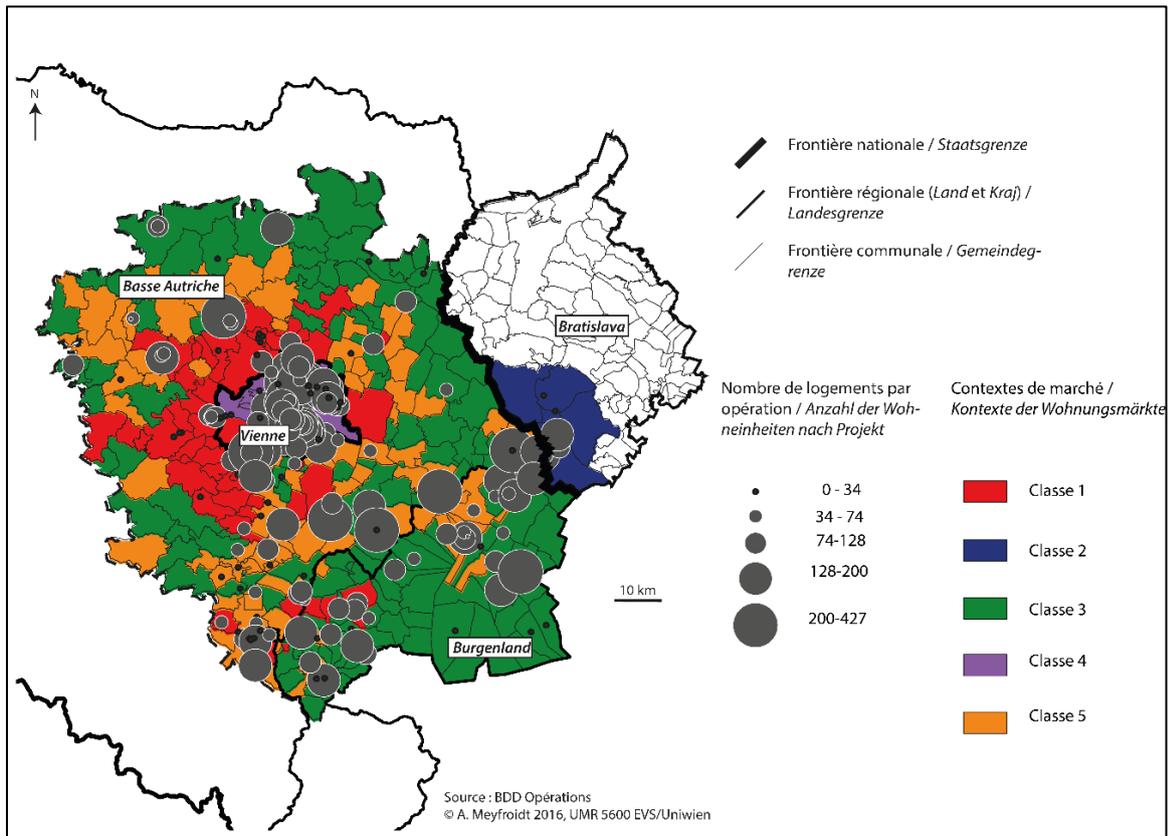
Carte 3 : Rapport entre la construction neuve dans le tiers secteur et la part du tiers secteur dans le parc total de logements

Si l'on observe l'indicateur du prix des opérations, le tiers secteur se révèle alors un élément stabilisateur du marché car il déjoue la loi de rente, et assure donc la diffusion d'une offre de logement potentiellement accessible. Ainsi, les prix des opérations restent assez homogènes à l'échelle métropolitaine puisque le prix diffère assez peu par rapport à la distance à Vienne, ce qui s'explique par le régime majoritairement subventionné des constructions et par l'intervention de la Ville-Land de Vienne sur le foncier dans les arrondissements périphériques. Néanmoins, on observe un léger effet de seuil entre Vienne et les *Länder* voisins.

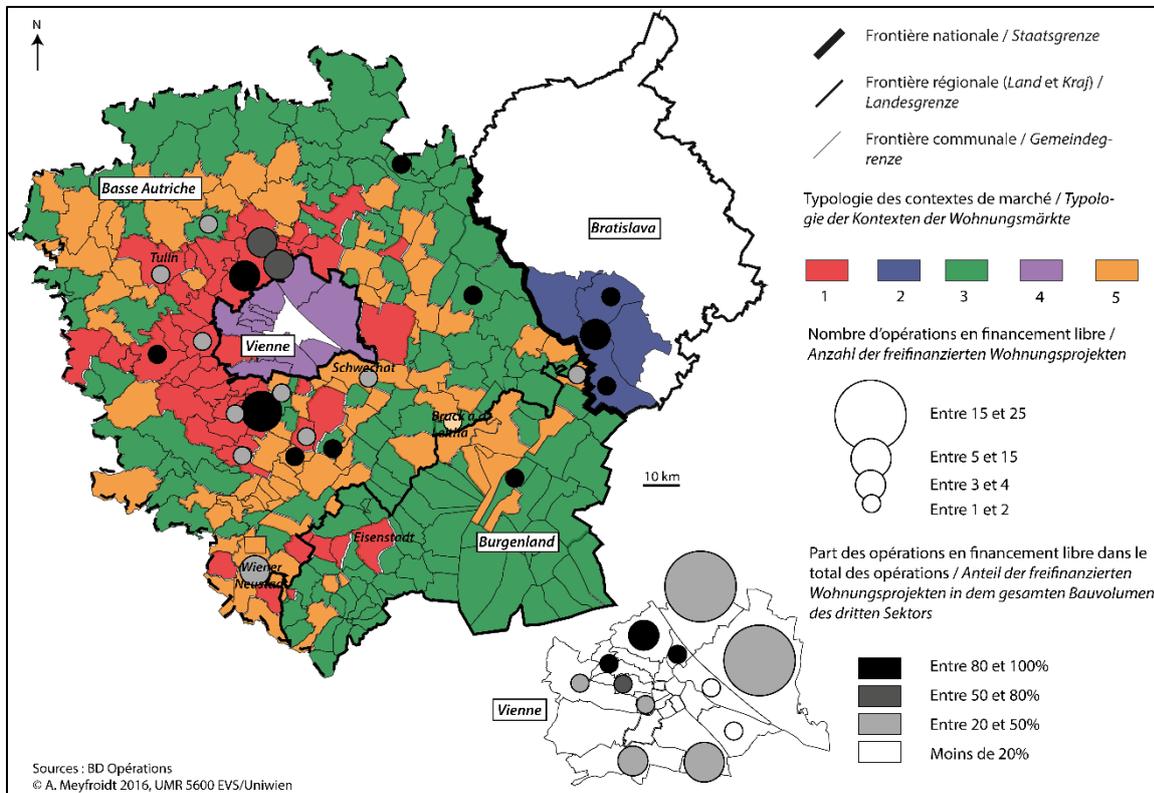
Résultat n°2 : *La diversification des missions du tiers secteur du logement conduit à sa banalisation, voire à sa marchandisation.*

En suivant une approche verticale de l'intégration, à savoir la concordance entre la production résidentielle et le profil socio-économique et démographique des communes, il apparaît que le tiers secteur est présent dans les cinq types d'espaces identifiés par la typologie à l'échelle communale (Carte 4). Il adapte alors ses formes de bâti et ses modèles de financement au gré des communes, prouvant à nouveau la plasticité de ce secteur hybride : ainsi, le tiers secteur construit dans la Classe 1 (périurbain ancien), revêt des formes de maisons jumelées ou mitoyennes qui souvent ne bénéficient pas de subventions mais sont financées via les prêts bancaires (voir Carte 5). Contrairement aux innovations architecturales et sociétales (développement de l'habitat groupé) à l'œuvre dans la construction à Vienne, les formes du tiers secteur dans les espaces périurbains et ruraux sous influence urbaine ne se distinguent pas du classique registre pavillonnaire.

Si les promoteurs d'intérêt public doivent faire face à la rétractation du budget national alloué aux *Länder* pour soutenir la construction, et à l'augmentation des prix fonciers, la grande majorité de la construction reste cependant soutenue par les aides à la pierre, en raison du recours à la coopération avec d'autres promoteurs ou à l'allocation de foncier sous forme de bail emphytéotique. Cependant, ce type d'offre est abordable surtout pour les classes moyennes. On notera à nouveau la spécificité de Bratislava où la construction de logements, impulsée par quelques promoteurs autrichiens, est basée sur des financements privés, conséquence du régime de production néo-libéral de la capitale slovaque dans la lignée de la transition post-socialiste.



Carte 4: Localisation des opérations du tiers secteur dans les contextes locaux de marché



Carte 5 : Répartition des opérations en financement libre à l'échelle communale

Résultat n°3 : *La typologie des promoteurs d'intérêt général révèle des ancrages territoriaux imputables aux héritages et opportunités foncières ad hoc plus qu'à une stratégie de développement régional concertée ; la fabrique métropolitaine par les promoteurs est donc avant tout pragmatique.*

Au-delà de l'espace relationnel tissé par les coopérations entre promoteurs sur certains projets, une typologie basée sur les pratiques de construction a permis de distinguer quatre groupes selon la mobilisation des subventions et l'ouverture des promoteurs à d'autres acteurs (présence de filiales dans d'autres espaces de la région, coopération avec promoteurs privés). En outre, ces quatre groupes possèdent chacun une inscription spatiale différenciée, avec des zones de la métropole plus ou moins investies. Ainsi, le 1^{er} groupe, rassemblant des grands promoteurs viennois très ouverts à la production de logements en coopération avec les promoteurs privés, avec un prix moyen des opérations le plus élevé de la région, concentre son activité sur la Ville de Vienne, notamment dans les arrondissements péricentraux où se construisent les grandes opérations commandées par la *Ville-Land*. Le 2^{ème} groupe, composé de petits promoteurs très ouverts à la coopération avec les promoteurs privés mais qui considèrent les aides à la pierre comme un filet de sécurité, concentre son activité de construction dans le périurbain immédiat de Vienne, au nord-ouest et au sud de la capitale, sous forme de maisons jumelées. Le 3^{ème} groupe, lui, rassemble quelques grands promoteurs peu enclins à travailler avec des promoteurs privés, basant leur action sur leurs relations avec les élus locaux, de sorte que leur ancrage spatial s'opère de façon interstitielle, sur quelques communes éparses. Enfin, le dernier groupe concerne des petits promoteurs assez isolés qui sont localement ancrés dans le nord du Burgenland et ciblent la clientèle slovaque.

Ce résultat permet de nuancer le rôle cohésif attribué au développement de la construction résidentielle par le tiers secteur, puisque la fabrique métropolitaine par les structures de logement s'effectue selon les intérêts des entreprises de logement d'intérêt public, par petites touches, sans obéir à une stratégie globale à l'échelle régionale.

Résultat n°4 : *La circulation des modèles de politiques du logement crée un tiers secteur hybride en raison d'une dissociation entre missions initiales et implémentation locale.*

Ce dernier résultat questionne les modèles des politiques publiques, et par conséquent les modèles urbains, qui sont portés par le tiers secteur. Ainsi, dans le cas autrichien, le modèle du tiers secteur résiste à la pression démographique et foncière grâce à un fort soutien politique de la *Ville-Land* de Vienne mais aussi des autres *Länder*. Ce type de logement participe également du rayonnement du modèle d'Etat-Providence autrichien à l'échelle internationale, et ses bonnes pratiques tendent à se diffuser du côté slovaque. Cependant, malgré des échanges à la fois au niveau institutionnel et des promoteurs eux-mêmes, ce processus se heurte aux structures nationales et aux héritages cognitifs post-socialistes, où le tiers secteur est associé aux coopératives d'habitat de l'époque communiste (qui ont été progressivement privatisées).

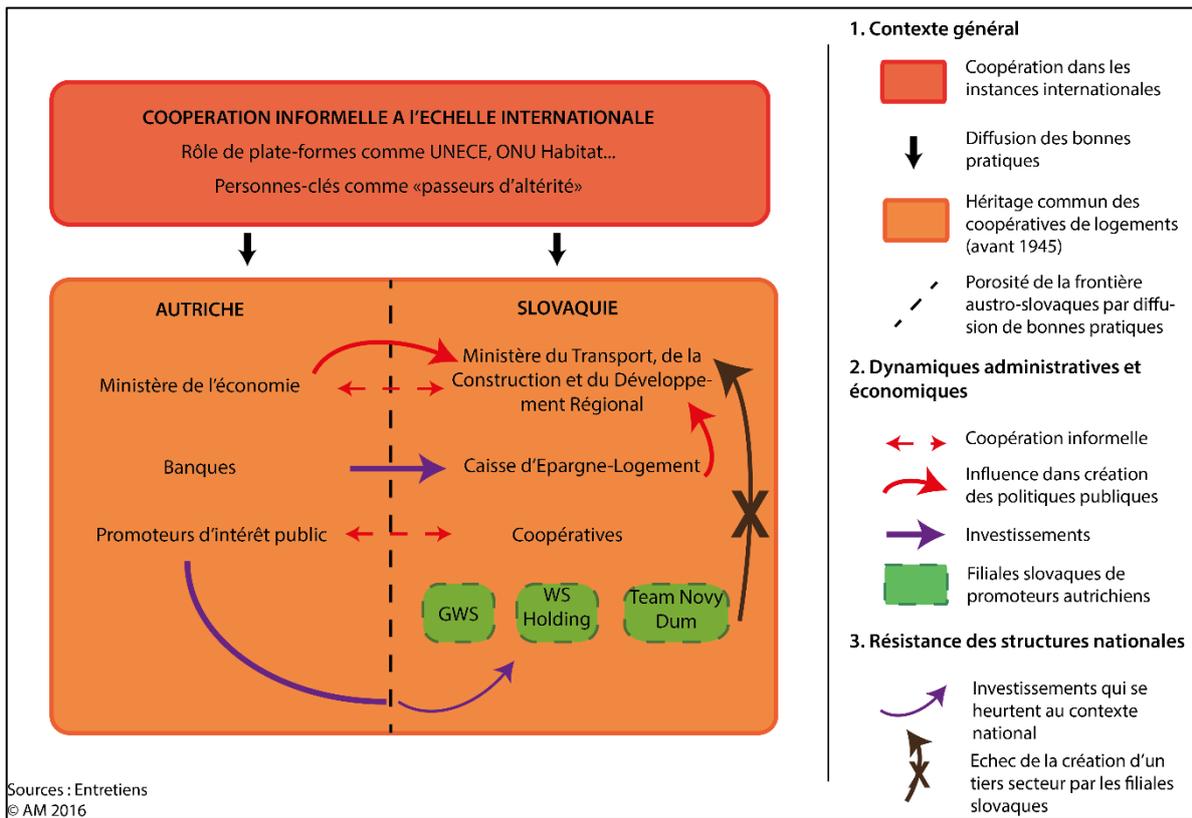


Figure 1 : Un transfert du modèle autrichien du tiers secteur entravé par les structures nationales

De même, la construction de logements dans la frange transfrontalière crée un marché hybride du tiers secteur. Sous l'effet d'une périurbanisation transfrontalière avec des ménages slovaques d'abord intéressés par la construction individuelle en Autriche en raison d'un foncier bon marché par rapport au côté slovaque, puis par l'habitat construit par les promoteurs d'intérêt public, le tiers secteur dans le nord du Burgenland est sous pression. La possibilité d'accession à la propriété après dix ans de location pour tous les citoyens de l'UE a provoqué un marché de niche où certains promoteurs visaient expressément la clientèle slovaque, avec des ménages qui cependant exercent leur activité professionnelle à Bratislava, et donc ne contribuent pas, par l'impôt (0,5% employeur, 0,5% employé), au financement du système autrichien, ce qui est source de tensions locales.

5. Perspectives

Au-delà d'une analyse originale de cette région métropolitaine au cœur de l'Europe, ma recherche contribue à renouveler l'analyse des villes européennes, en étudiant les conséquences (encore actuelles) du post-socialisme à l'échelle d'une région, y compris du côté viennois, du point de vue des systèmes de politiques publiques associés au *welfare*.

Cette thèse illustre également les modèles urbains diversifiés portés par le tiers secteur, à la fois au service de la ville compacte dans le cadre de grands projets urbains à Vienne (Seestadt Aspern) ou de la ville diffuse dans sa dimension périurbaine, y compris transfrontalière.

Enfin, cette recherche comporte une dimension opérationnelle pour les promoteurs d'intérêt public qui construisent dans le tiers secteur à Vienne, puisqu'ils doivent toujours plus concilier abordabilité et respect de normes écologiques et sociétales. Les récents mouvements de réfugiés vers Vienne questionnent également la capacité de ce secteur à absorber de nouveaux besoins.

Bibliographie

- BLESSING A., 2012, « Magical or Monstrous? Hybridity in Social Housing Governance », *Housing studies*, 27, 2, p. 189-207.
- FASSMANN H., 2009, *Stadtgeographie*, Westermann, Braunschweig, 256 p.
- FIJALKOW Y., 2009, « Le tiers secteur associatif dans la regulation de l'habitat en France : une hypothèse géographique », *L'information géographique*, 73, 2, p. 47-59.
- HARLOE M., 1995, *The people's home? Social rented housing in Europe and America*, Blackwell, Cambridge, 586 p.
- KEMENY J., 2006, « Corporatism and housing regimes », *Housing, Theory and Society*, 23, 1, p. 1-18.
- LEVY VROELANT C., TUTIN C., 2010, *Le logement social en Europe au début du XXIème siècle : la révision générale*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, 250 p.
- MATZNETTER W., MUNDT A., 2012, « Housing and welfare regimes », dans *The SAGE handbook of housing studies*, London, SAGE, p. 274-294.
- MATZNETTER W., NISCH D., WISBAUER A., 2004, « Stadtregionen im Systemvergleich . Räumliche Bevölkerungsentwicklung in und um Wien und Bratislava 1950/1951 bis 2001 », *Geographischer Jahresbericht aus Österreich. Forschungsberichte – Geographie Wien, LX*.
- NOIZET H., 2007, *La Fabrique de la ville. Espaces et sociétés à Tours (ixe-xiiiè siècles)*, Paris, Presses de la Sorbonne, 507 p.
- SCANLON, K., WHITEHEAD, C., FERNANDEZ ARRIGOITIA, M. (dirs.), 2014, *Social housing in Europe*, Oxford, Wiley, 465 p.