

# Autriche

## Le logement social à Vienne : un modèle original à la croisée des chemins

Kevin GUILLAS-CAVAN<sup>1</sup>

---

Toute personne qui s'est un jour promenée dans Vienne n'a pu que remarquer les nombreuses plaques indiquant « *Gemeindewohnungen* » (« logements communaux »), puis la date de construction et, généralement, un nom illustre. Certains sont de hauts lieux de l'architecture contemporaine, mondialement connus, à commencer par les logements précurseurs des années 1920 aux noms évocateurs : Karl-Marx-Hof, Friedrich-Engels-Hof, Julius-Tandler-Hof, Lassalle-Hof pour n'en citer que quelques-uns... Cette politique du logement social fait la fierté de la municipalité qui organise périodiquement des expositions itinérantes pour vanter son modèle à travers le monde entier<sup>2</sup>.

Vienne apparaît comme un îlot rouge dans un pays majoritairement conservateur. Le Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ, Parti social-démocrate d'Autriche) la gouverne depuis 1919, à l'exception de la

période austro-fasciste (1934-1938) et nazie (1938-1945). Le logement social constitue la pierre angulaire de cette domination du SPÖ dans la ville, où 62 % de la population y vit, contre 12 % dans le reste du pays.

Si l'actualité de 2020 a été dominée par l'épidémie de Covid-19, la question du logement social a également animé la vie politique viennoise à l'occasion des élections communales et régionales<sup>3</sup>. La large victoire du SPÖ et plus largement des forces politiques de gauche est alors l'occasion de revenir sur cette spécificité de la ville de Vienne. D'autant que cette victoire fait suite à une ambitieuse réforme du Règlement de la construction de la municipalité (Bauplanung), qui a été un point crucial de la campagne. Cette réforme annonce le début d'une nouvelle vague de construction de logements sociaux, dans un contexte de pression démographique importante. En 15 ans en effet, la population de Vienne

---

1. Chercheur à l'IRES.

2. Voir le catalogue de l'exposition itinérante « Le modèle viennois. La construction de logement pour la ville du XXI<sup>e</sup> siècle » (Förster, Menking, 2016).

3. Vienne est à la fois ville et *Land*. En fonction des circonstances, la même instance gouvernante est donc qualifiée de parlement régional (*Landstag*) ou de conseil municipal (*Gemeinderat*). Dans la suite de l'article, les termes de municipalité et de *Land* sont donc utilisés indifféremment.

a crû de 15 %, passant de 1 652 449 à 1 911 191 habitantes et habitants <sup>4</sup>.

L'article retrace dans une première partie l'histoire du modèle du logement social viennois. La deuxième partie explore plus en détail le fonctionnement du système de logement social, marqué par une grande diversité de politiques et de types de logements. Elle revient aussi sur ses limites, notamment le dévoiement des règles d'attribution des logements sociaux qui a pour effet d'exclure les nouveaux et nouvelles entrantes ainsi que les plus précaires. La dernière partie décrit la réforme de 2019 et montre que si celle-ci devrait conduire à une très forte hausse du nombre de logements sociaux, elle ne s'attaque que très partiellement aux causes de l'exclusion des plus précaires. Elle revient enfin sur les débats qui ont animé la campagne municipale à Vienne et les dangers que fait courir la réforme annoncée des modalités d'attribution des logements.

---

### **Le logement social, au cœur du projet de « Vienne la rouge »**

De même que Paris est fréquemment surnommée « la Ville lumière », Rome « la Ville éternelle », Vienne est généralement surnommée « la Rouge » depuis les années 1920 (Garstenauer, Helfert, 2019). Îlot social-démocrate urbanisé et industriel dans un pays essentiellement agraire et entièrement gouverné par les conservateurs durant toute la Première République (1919-1934), Vienne fait figure d'exception. Comme le formule l'historien Wolfgang Maderthaner (2017), les politiques mises en œuvre par les sociaux-démocrates sont « une

des expériences municipales les plus extraordinaires, créatives et courageuses de l'histoire européenne contemporaine. Il s'agit d'une expérience pédagogique de premier plan qui vise à la civilisation, l'instruction et l'hygiénisation des masses, mais aussi à l'élévation de leurs conditions de vie, de leurs standards sociaux ainsi que culturels. »

Enraciné dans l'austro-marxisme de Victor, Friedrich et Max Adler, Otto Bauer, Karl Renner et Rudolf Hilferding, le projet social-démocrate viennois se présente comme « un socialisme anticipatoire » (« *antizipatorischer Sozialismus* ») reposant sur une « libération des éléments de la société nouvelle au sein des rapports sociaux existants » <sup>5</sup>, c'est-à-dire sur un réformisme radical voulant révolutionner la société. En 1921, suite à la perte de pouvoir au niveau fédéral du Parti des travailleurs sociaux-démocrates de l'Autriche allemande (Sozialdemokratische Arbeiterpartei Deutschösterreichs, SDAP), ancien nom du SPÖ, celui-ci concentre son action sur la ville de Vienne. Membre fondateur de l'Internationale ouvrière socialiste, aussi dite « Internationale deux et demie », le SDAP entend prouver qu'un modèle résolument révolutionnaire, alternatif à la Russie bolchévique, est possible. La politique menée à Vienne vise alors à « la construction au quotidien de la Révolution » et « s'appuie sur les différents piliers de la politique d'assistance sociale, et notamment celui du logement communal » (Gruber, 1991).

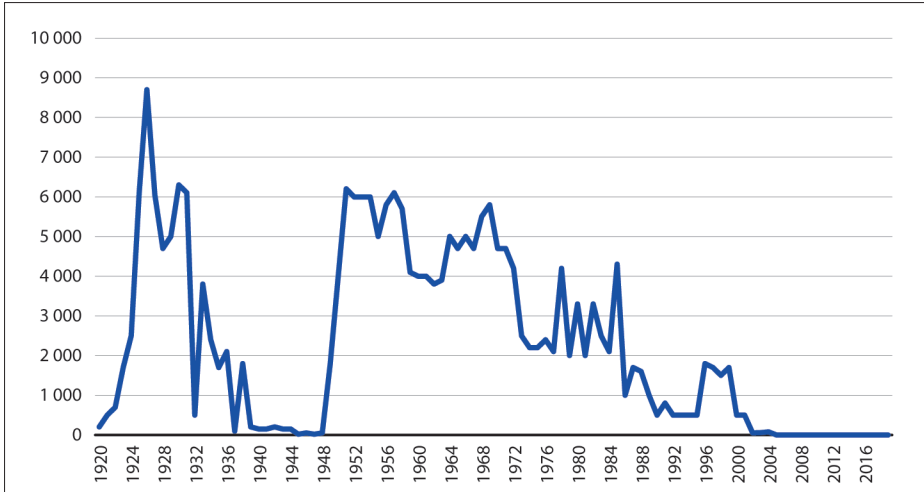
En matière de logement social, la politique de la ville est à la fois précurseur, massive par son ampleur, et volontiers

---

4. « Bevölkerung nach Bezirken 2005 bis 2020 », Statistik Austria, Stadt Wien, <https://www.wien.gv.at/statistik/bevoelkerung/tabellen/bevoelkerung-bez-zr.html>.

5. *Protokoll des Sozialdemokratischen Parteitagess 1926. Abgehalten in Linz vom 30. Oktober bis 3. November 1926*, cité dans Rabinbach (1983).

**Graphique 1. Nombre de logements communaux construits dans la ville de Vienne (1920-2019)**



Source : Bauer et al. (2019:34).

avant-gardiste par sa recherche d'un logement social de qualité, à la pointe de la modernité. Incarnant un projet révolutionnaire, la municipalité affirme originellement sa volonté d'un logement public universel où l'intégralité du parc serait géré par la mairie, vue comme capable de construire plus et mieux que le privé. En dépit de cet objectif déclaré, le manque cruel de logements oblige la municipalité à des compromis pragmatiques qui font du logement social viennois le produit d'un empilement de mesures et un patchwork de différents types de logements, soumis à des règles spécifiques. Avant d'en venir à la description fine du fonctionnement du système, cette partie esquisse une description des trois périodes du logement communal (Kadi, 2018) : les deux grandes vagues de construction (1919-1934 et 1945-1985), puis la longue phase d'essoufflement qui s'achève en 2004, date de la construction

du dernier logement communal à ce jour (graphique 1).

***De l'utopie d'un logement social communal universel aux compromis sur les formes du logement social : la première vague de construction***

La construction de logements sociaux commence dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avec la mise en place des premières coopératives pour la construction de logements (*Wohnbaugenossenschaften*) pour les fonctionnaires d'État et les cheminots, progressivement intégrés dans la fonction publique entre 1884 et 1906. Ces coopératives sont en partie financées par leurs membres et en partie par un fonds impérial, le Fonds du jubilé de l'empereur François-Joseph I<sup>er</sup> pour la construction d'ateliers et de logements populaires (Kaiser Franz-Josef Jubiläumsfond für Werkstättegebäude und Volkswohnung) <sup>6</sup>.

6. Voir « Struktur und Geschichte » sur la page de l'Union autrichienne des associations de construction d'intérêt général (Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen) : [https://www.gbv.at/Verband/Struktur\\_Geschichte/](https://www.gbv.at/Verband/Struktur_Geschichte/).

Premier parti social-démocrate à gouverner une ville de plus d'un million d'habitantes et d'habitants en Europe, le SDAP entend rompre avec cette vision paternaliste et mettre en place une politique avant-gardiste de logements à destination de la classe ouvrière, détenus et gérés par la municipalité. Le Règlement de la construction de la municipalité de l'entre-deux-guerres<sup>7</sup> empêche pratiquement la construction de tout nouveau logement privé.

Dans une ville ceinturée de taudis à l'instar de nombreuses capitales européennes à l'époque, le nombre de logements à construire dépasse cependant largement ses capacités financières. La ville soutient alors la fondation de coopératives de construction d'intérêt général (*Gemeinnützliche Baugenossenschaften*) financées par divers fonds d'habitation et de lotissement (Wohn- und Siedlungsfond) principalement abondés par elle. La municipalité les subventionne aussi directement en mettant à leur disposition des terrains et des matériaux de construction (Bauböck, 1979).

Qu'il s'agisse de logements communaux ou coopératifs, le Règlement de la construction impose un modèle commun qui se stabilise peu à peu. À la fin de la Première République, les différents logements construits ou subventionnés par la municipalité doivent avoir une surface de 28 m<sup>2</sup> pour un couple sans enfant et de 36 m<sup>2</sup> pour un couple avec enfants et compter une entrée, des WC, une cuisine et deux chambres ou une chambre et un bureau ; toutes les pièces doivent comporter au moins une fenêtre. Ils doivent

en outre disposer de la lumière électrique, de l'eau courante, du gaz et être équipés d'une gazinière à deux feux, d'un évier et d'une baignoire (Sieder, 2019).

Indépendamment de la forme légale des bâtiments construits (communaux ou coopératifs), leur construction est planifiée de concert, par quartier, et s'accompagne d'une réflexion systémique qui lie la construction de logement à celle de multiples infrastructures et aménités sociales : réseau de transports en commun, écoles, crèches, salles de sport, bibliothèques, dispensaires, dentistes, services sociaux comprenant des antennes de conseil sur l'hygiène, l'éducation, parcs, jardins ouvriers, etc. (Blau *et al.*, 2019 ; Békési, 2019).

En 1934, quand le gouvernement austro-fasciste de Dollfus met fin à l'expérience sociale-démocrate, 60 000 logements ont été construits, largement financés par une fiscalité sur les hauts revenus de la ville (Reisinger, 1990).

**La deuxième vague de construction : de la recherche d'une nouvelle modernité à l'essoufflement (1945-1985)**

Cette expérience s'est poursuivie après-guerres jusqu'à faire de Vienne la ville où le logement social est de loin le plus développé au monde, au moins du point de vue quantitatif<sup>8</sup>.

La seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle voit la reprise des constructions. Le nombre de logements sociaux passe alors de 60 000 à 391 000 (Tockner, 2017), pour l'essentiel construits entre 1945 et 1985 (Kadi, 2018). Cette période est celle de

7. Originellement voté le 4 novembre 1920 au niveau du *Land* de Basse-Autriche, dont fait partie Vienne en 1920 et qui est gouverné par les sociaux-démocrates, il sera surtout mis en œuvre à Vienne quand la capitale devient un *Land* à part entière en 1921 et que le SDAP perd la majorité dans le *Land* de Basse-Autriche. Celui-ci est constamment réformé. Les différentes réformes sont reprises dans le Règlement de 1929 (Koenne, 1958).

8. M. Punz, « Ein Paradies für Mieter », *Der Tagesspiegel*, 11. März 2019, <http://bit.ly/318WcTe>.

la massification du logement social, mais aussi d'une recherche continue de formes nouvelles, qui se veulent avant-gardistes et à la pointe du progrès social. Les exemples les plus célèbres sont sans doute les logements de Harry Glück à Alterlaa qui lance le slogan « Habiter comme les riches... aussi pour les pauvres » dans les années 1970 et la fameuse Hundertwasserhaus, l'un des bâtiments les plus visités du pays qui est bâti entre 1983 et 1985.

Le caractère avant-gardiste, tant dans la forme architecturale que dans le développement de normes écologiques, cache cependant mal l'essoufflement du modèle de logement viennois. Alors que les grands projets des années 1970 se conçoivent encore de manière systémique, intégrant aux logements toute une série de services sociaux, de commerces et d'infrastructures de transport, la période qui court des années 1980 au milieu des années 2010 se caractérise par l'arrêt des grands travaux de ce type. Elle se focalise davantage sur la rénovation de logements anciens ou sur la construction de petits logements devant répondre aux défis environnementaux et à de nouvelles préférences présumées pour les ensembles de petite taille (Förster, Menking, 2016 ; Kadi, 2018).

Les nouveaux projets initiés à partir de 2012-2013 retrouvent la dimension systémique et de grande taille des deux premières phases de construction, à l'exemple du nouveau quartier d'Aspern sur les lieux d'un ancien aéroport viennois qui représente le plus grand chantier d'Europe<sup>9</sup>. Si l'on retrouve avec ces projets la conception systémique qui caractérise le modèle viennois de logement

social, ils diffèrent cependant des grands projets de l'entre-deux-guerres ou de l'immédiat après-guerre. Alors que les logements coopératifs étaient vus comme complémentaires des logements communaux, ils représentent désormais l'intégralité des constructions. Le dernier logement communal achevé à ce jour date en effet de 2004 (Bauer *et al.*, 2019:34).

### Les spécificités de la politique viennoise du logement social

Ce qu'on entend par « logement social viennois » varie considérablement d'un auteur à l'autre. Plus que de politique du logement social, il conviendrait de parler de « politiques sociales du logement ». L'actuel modèle viennois de logement s'appuie sur trois grandes politiques, soit, pour les nommer dans l'ordre chronologique :

- la mise en place de subventions à des acteurs privés pour construire des logements dits « d'intérêt général » (*Gemeinnützliche Bauvereinigungen*, GBV) qui, contrairement à ce qui se fait dans les autres *Länder*, sont uniquement locatifs et ne visent pas à permettre l'accès à la propriété<sup>10</sup> ;
- la construction par la municipalité de logements attribués sur critères sociaux ;
- l'intégration des logements privés à but lucratif anciens (construits avant 1945) à la politique du logement social.

Ces trois politiques créent trois types de logements qui partagent le même mode de calcul des loyers et peuvent donc être considérés comme faisant partie du système de logement social viennois (tableau 1).

9. *Ibid.*

10. M. Putschögl, « Kein Oppositionsseggen für neue Wiener Bauordnung », *Der Standard*, 20. November 2018, <http://bit.ly/3984wH5>.

Tableau 1. Types de logements relevant du logement social viennois

Logements publics	Logements privés		
Logements communaux	Logements privés à intérêt général	Logements à but lucratif	
		Logements privés construits avant 1945	Logements privés construits après 1945
Logement social			Logement de marché

### **Des politiques sociales du logement plutôt qu'une politique du logement social**

Vienne a deux spécificités par rapport au reste du pays : l'intégration des logements privés à but lucratif antérieurs à 1945 dans la politique du logement social et la domination des logements publics dans la composition des logements sociaux (tableau 2). Avec 200 000 logements communaux, gérés et possédés à 100 % par l'office de la ville (Wiener Wohnen), la municipalité est la plus grande propriétaire immobilière d'Europe <sup>11</sup>.

Parmi ces trois formes de logements qui composent la politique sociale du logement de la municipalité, les logements sociaux publics et les logements privés à but lucratif construits avant 1945 partagent les mêmes règles de fixation de loyer, qui se distinguent de celles en vigueur pour les GBV. Par contre, les GBV sont intégrés dans le système d'attribution des logements publics, tandis que les logements privés à but lucratif en sont exempts (tableau 3). Pour se voir attribuer un GBV ou un logement communal, il faut en effet bénéficier d'un « ticket de résidence à Vienne » délivré par Wiener

Tableau 2. Types de logements à Vienne et en Autriche en 2016

En milliers et en %

	Autriche	Part dans le logement	Dont Vienne	Part dans le logement viennois	Part de Vienne
Propriété de son logement	2 271	58 %	209,2	23 %	9 %
Logements sociaux	939,9	24 %	391,1	43 %	42 %
<i>Dont logements sociaux publics</i>	274,1	7 %	200,1	22 %	73 %
<i>Dont logements privés d'intérêt général (GBV)</i>	665,7	17 %	191,0	21 %	29 %
Locatif privé	704,9	18 %	300,1	33 %	43 %
<i>Dont logements construits avant 1945</i>	n.d.	n.d.	150,0	17 %	n.d.
<b>Ensemble</b>	<b>3 916,1</b>	<b>100 %</b>	<b>909,5</b>	<b>100 %</b>	<b>23 %</b>

Source : Statistik Austria (2019:21) ; calculs de l'auteur pour les logements construits avant 1945 à partir de Reisinger (1990).

11. M. Punz, *op. cit.*

**Tableau 3. Modes d'attribution et de fixation des loyers par type de logement social**

Montant des loyers	Règles d'attribution des logements	
	Fixées par Wiener Wohnen	Libre choix du locateur
Valeur de référence	Logements publics	Logements privés à but lucratif antérieurs à 1945
Au coût réel	Logements privés d'intérêt général (GBV)	n.d.

Wohnen <sup>12</sup>. Celui-ci est délivré à toute personne qui en fait la demande et réside de manière permanente à Vienne depuis deux ans, sans posséder de résidence secondaire, avec un revenu annuel inférieur à 46 450 euros pour un individu.

Wiener Wohnen fixe en outre la valeur de référence qui sert au calcul des loyers pour les logements communaux et les 210 000 logements du privé lucratif construits avant 1945 <sup>13</sup>. En 2019, cette valeur s'élève à 5,81 euros du mètre carré, à laquelle s'ajoute ou se retranche un certain pourcentage en fonction des caractéristiques du logement (présence d'un garage, d'une salle de loisirs collective, étage, côté rue ou cour, etc. pour ne citer que quelques exemples d'une liste qui couvre plusieurs pages <sup>14</sup>).

Dans le cas des GBV, les loyers sont extrêmement variables. Pour les GBV récents, les loyers sont souvent plus élevés que dans les logements communaux, car ceux-ci sont fixés en fonction du coût réel, c'est-à-dire qu'ils correspondent au coût de la construction, au paiement des intérêts et à l'entretien, répartis sur

l'ensemble des locataires, étalés sur une durée prédéfinie, généralement 30 ans. Pour les GBV plus anciens, où l'amortissement de l'investissement est réalisé, le prix du loyer est par contre très bas et ne peut dépasser les 1,75 euros par mètre carré, plus les frais d'entretien. Ceux-ci sont réglementés et estimés à 50 centimes par mètre carré pour les logements de moins de 5 ans, 1 euro pour ceux de moins de 10 ans, 1,5 euro pour ceux de moins de 15 ans et 2 euros pour tous les autres <sup>15</sup>. Une fois achevées les 30 années d'amortissement, le loyer est donc au maximum de 3,75 euros du mètre carré dans ces logements, soit moins que dans les logements publics et ceux construits avant 1945.

Du fait de l'importance du logement social à Vienne, le prix moyen du mètre carré locatif, privé et social compris, demeure dérisoire : 9,60 euros par mètre carré en 2018, contre 26 euros à Paris ou à Londres, 16,50 euros à Munich... ou 13,10 euros à Prague <sup>16</sup>. Ces montants sont particulièrement tirés vers le bas par le prix moyen du mètre carré dans les

12. U. Horvath, « Günstiger Wohnen », *Der Kurier*, 25. Januar 2017, <https://kurier.at/wirtschaft/immobiz/guenstiger-wohnen/241.907.363>.

13. L. Tockner, « Altbaumieten in Wien: 30-80 % teurer als erlaubt! », *A&W Blog*, 22. April 2013, <https://awblog.at/teurer-als-erlaubt/>.

14. « Richtlinien für die Ermittlung des Richtwertzinses gem. § 16 Abs. 2 MRG », Stadt Wien, März 2019, <https://bit.ly/31aF1R0>.

15. U. Horvath, *op. cit.*

16. « Wien mit höchstem Mietwohnungsanteil in Europa », *Die Presse*, 27. September 2018, <http://bit.ly/3tOvll6>.



logements sociaux de Vienne qui varie entre 7 et 8 euros <sup>17</sup>. Si cette valeur est nettement au-dessus de la valeur de référence de 5,81 euros du mètre carré, du fait du mode de calcul des GBV récents, mais aussi d'un non-respect fréquent de la loi, notamment dans les logements privés à but lucratif antérieurs à 1945, le logement social offre néanmoins des gains de pouvoir d'achat importants pour de larges pans de la population, d'autant plus que les salaires sont un peu plus faibles à Vienne qu'ailleurs en Autriche. Le salaire médian y atteint en effet 2066 euros net par mois contre 2105 euros en moyenne dans le pays <sup>18</sup>. Tous types de logements confondus, le logement, charges comprises, n'occupe en moyenne que 19,5 % des dépenses des Viennoises et des Viennois (26,2 % avec l'énergie), soit une valeur similaire à la moyenne nationale (18 % hors énergie, 26,1 % avec) (Thomas *et al.*, 2020).

### **Malgré tout, un logement social de plus en plus inégalitaire**

Même si les montants des loyers demeurent faibles en comparaison internationale, les chiffres qui précèdent s'éloignent sensiblement de la valeur de référence (5,81 euros pour rappel). L'écart important n'est pas uniquement dû au privé non régulé. Au mépris de la loi, le prix réel du mètre carré dans les logements d'avant 1945 est pratiquement toujours supérieur au montant légal (la valeur

de référence ajustée en fonction des caractéristiques du logement) (Rosifka, Postler, 2010). En 2013, dans la dernière étude tentant d'estimer cet écart, la Chambre des travailleurs (Arbeiterkammer, AK <sup>19</sup>) l'avait estimé à 32 % pour les logements aux baux illimités (les logements sociaux proprement dits pour l'immense majorité) et à 81 % pour ceux à durée limitée (les logements anciens privés à but lucratif).

Dans un contexte de tensions très fortes sur le marché immobilier viennois, nourri par la forte croissance démographique, les locataires apparaissent à la merci des propriétaires et bailleurs, notamment dans le cas des baux à durée limitée <sup>20</sup> dont les locataires n'osent pas faire vérifier le loyer de crainte de ne pas voir leur bail renouvelé. Ainsi, en 2013, 63 % des locataires avec un bail à durée limitée vivant dans des logements construits avant 1945 affirmaient ne pas vouloir faire contrôler le montant de leur loyer, contre seulement 38 % dans le cas de celles et ceux bénéficiant d'un bail illimité (Feistritzer *et al.*, 2014).

La pression ayant encore crû depuis 2013, il n'y a pas de raison de penser que la situation se soit améliorée sur ce front. Les fractions les plus précaires de la population se rabattent alors davantage vers le logement communal et d'intérêt général où les règles d'affectation leur paraissent plus favorables. Les données précises sur la période récente manquent.

17. D. Krutzler, « Wien: Jede sechste Gemeindewohnung wird direkt weitergegeben », *Der Standard*, 12. September, <http://bit.ly/3c8Ag0L>.

18. « Nettomonatseinkommen unselbständig Erwerbstätiger nach Bundesland und Geschlecht - Jahresdurchschnitt 2019 », Statistik Austria, <http://bit.ly/3vJyIC2>.

19. Sur le rôle de cette instance dans la représentation des travailleurs et des travailleuses et ses liens avec les organisations syndicales, voir Guillas-Cavan (2017).

20. Les logements aux baux illimités sont la référence légale. Les logements sociaux communaux et subventionnés le sont de manière systématique. Dans le cadre des logements privés construits avant 1945 et soumis aux mêmes conditions que les logements sociaux, 59 % ont des baux illimités. À titre de comparaison, pour ceux construits après 1945, la proportion est inverse et 60 % d'entre eux ont des baux à durée limitée (Feistritzer *et al.*, 2014).



La dernière étude disponible date de 2013 et porte sur les jeunes ménages de moins de 35 ans. On observe que les ménages les plus précaires s'orientent d'abord vers les logements communaux, puis, pour ceux gagnant entre 1 350 et 1 800 euros, vers les GBV. De manière remarquable, les ménages aux revenus relativement élevés sont aussi surreprésentés dans les GBV (tableau 4).

La présence de ménages aux revenus relativement élevés est *a priori* étonnante pour les plus jeunes et renforce les difficultés des plus précaires d'accéder au logement social alors même que les loyers augmentent rapidement dans le privé. Cet effet revenu est lié à une règle du logement social viennois. Les logements peuvent en effet être transmis légalement d'un ou d'une locataire à un autre, l'ancien choisissant son successeur, généralement contre rémunération. En 2013, un quart des logements sociaux, toutes catégories confondues, était attribué de cette manière, pour un montant

moyen de 4 100 euros (et un logement public sur 6 en 2018 <sup>21</sup>). Un tel montant a un effet d'éviction sur les publics les plus précaires ou les plus jeunes qui ne disposent pas d'une telle épargne (Feistritzer *et al.*, 2014). Le seul garde-fou social à ce système réside dans le fait que les nouveaux ou nouvelles locataires potentielles doivent disposer d'un récépissé d'inscription auprès des services du logement social de la ville de Vienne, c'est-à-dire ne peuvent dépasser un certain niveau de revenu au moment de leur entrée dans le système. En effet, la limite de revenu pour obtenir un ticket de résidence à Vienne ne vaut que pour entrer dans le système car le Règlement du logement social viennois n'impose pas à celles et ceux qui le dépassent au cours de leur vie de quitter leur logement, d'où la présence de ménages aux revenus importants.

Dans le cas des GBV et notamment des logements en coopérative, la logique d'exclusion est encore plus forte. À la somme versée à l'ancien locataire (en

**Tableau 4. Répartition des jeunes ménages de moins de 35 ans par niveau de revenu net dans les différents types de logements en 2013**

En %

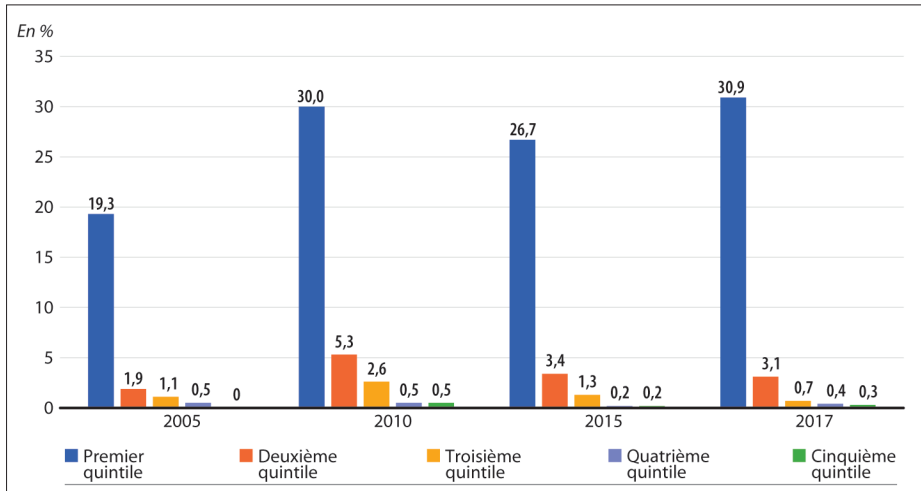
	Logements soumis au Wiener Wohnen-Ticket	Dont logements communaux	Dont logements d'intérêt général (GBV)	Autres logements
<b>Ensemble</b>	<b>58</b>	<b>21</b>	<b>37</b>	<b>42</b>
< 1 350 €	67	40	27	33
< 1 850 €	65	23	42	34
< 2 300 €	45	18	27	55
< 3 000 €	61	16	45	39
> 3 000 €	52	13	40	48

Lecture : 67 % des jeunes ménages de moins de 35 ans qui gagnent moins de 1 350 euros par mois résident dans un logement social, dont 21 % dans des logements communaux et 37 % dans des logements d'intérêt général, ayant souvent la forme de coopératives (GBV).

Source : Feistritzer *et al.* (2014).

21. D. Krutzler, *op. cit.*

**Graphique 2. Part des foyers dépensant plus de 40 % de leur revenu disponible dans leur logement (charges comprises, hors électricité) par quintile (2005-2017)**



Lecture : en 2005, les 19 % des 20 % les plus pauvres (premier quintile) dépensaient plus de 40 % de leur revenu disponible dans leur logement, contre 30,9 % en 2017. Il y a donc eu une augmentation de plus de 10 points parmi le premier quintile (soit 2 % de la population totale en plus) de foyers qui dépensent une telle part de leur revenu dans leur logement.

Source : Thomas *et al.* (2020).

moyenne 5684 euros dans ce type de logements) s'ajoute, dans 77 % des cas, le dépôt d'une contribution au capital de la coopérative ou un rachat de la part du locataire sortant (Feistritzer *et al.*, 2014).

Ces différentes règles ont pour effet d'exclure les plus jeunes et les plus précaires de l'accès aux logements sociaux, dans un contexte où les prix des logements privés augmentent rapidement. Entre 2008 et 2018, ceux-ci ont en effet crû de 53 % (Tockner, 2017) <sup>22</sup>. Ainsi, si la part du logement dans le budget des ménages viennois reste relativement modérée, celle-ci apparaît avoir bondi pour les plus pauvres. Parmi les 20 % des ménages les plus pauvres, 31 % d'entre eux dépensent désormais plus de 40 % de leur revenu pour leur logement contre 19 %

en 2005 (graphique 2). L'essentiel de cette hausse a eu lieu entre 2005 et 2010.

### **La réforme de 2019 : retour de Vienne la rouge ou effet d'annonce politique ?**

Dans un contexte où les prix des loyers augmentent rapidement, tirés par ceux du foncier, la municipalité sortante a pris la décision de réformer le Règlement de la construction de la ville. Votée à l'occasion du centième anniversaire de la politique sociale de la municipalité, cette réforme semble annoncer une relance du programme de construction de logement social. La réforme impose une socialisation de l'essentiel du foncier

22. Les loyers des logements municipaux ont, eux, crû de 20 %, ce qui demeure supérieur à l'inflation (14 %) (Tockner, 2017).

détenu par le privé et entraîne une hausse sans précédent du nombre de logements en construction. Néanmoins, en ne s'attaquant pas aux causes de l'exclusion des plus précaires, inhérente au système de logement social, la réforme n'apparaît pas en mesure de répondre à leurs besoins. Pis, le récent virage du SPÖ amène à se demander si cette relance sera durable.

**Une relance ambitieuse du logement social comme réponse à la montée de l'extrême-droite**

Pendant des décennies, la construction de logements sociaux s'est essoufflée à Vienne. Les difficultés importantes des Viennoises et des Viennois à se loger dans un contexte de pression démographique importante ont fait le lit du parti d'extrême-droite Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ, Parti de la liberté d'Autriche) lors des élections de 2015 où il conquiert 2 des 23 arrondissements de la ville et remporte 30,8 % des sièges au conseil municipal, contre 39,6 % pour le SPÖ, qui enregistre alors le plus mauvais score de son histoire. Le FPÖ se nourrit d'une gestion opaque qui entretient l'idée que les attributions de logement se font par clientélisme. Les accusations du FPÖ portent d'autant plus facilement que Wiener Wohnen est en effet géré par les seuls partis majoritaires à Vienne, sans contrôle des partis d'opposition, et que cette gestion a été émaillée, ces dernières années, de scandales de corruption touchant des agents<sup>23</sup>. Fidèle à ses valeurs de libéralisme économique et racistes, le FPÖ se nourrit du sentiment d'injustice d'une partie de la population viennoise face au fait que les logements sociaux sont occupés par des ménages

relativement aisés, voire très aisés, et que les logements vacants, attribués directement par le Wiener Wohnen sur critères sociaux, le sont souvent à des personnes étrangères ou perçues comme telles.

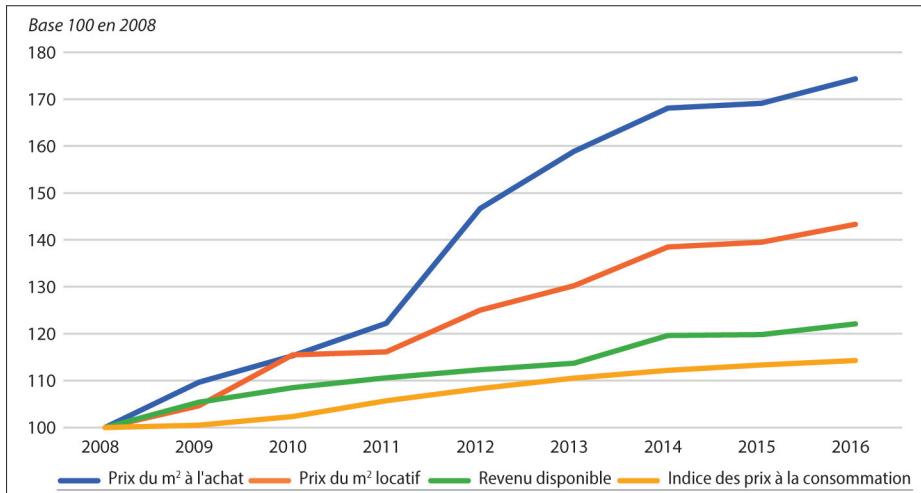
Face à ces critiques qui menacent sa domination dans son bastion historique, le SPÖ viennois met ce thème au cœur de sa campagne de 2020. Comme le formule Kathrin Gaal, l'adjointe au logement (Verts), « un logement accessible ne doit pas être un privilège pour ceux qui gagnent le plus, mais est un droit fondamental à Vienne. La thématique du logement est pour moi un domaine clé pour la constitution d'une sécurité sociale dans notre ville<sup>24</sup>. » Profitant des célébrations du centenaire de la politique du logement social, la municipalité gouvernée par le SPÖ et les Verts vote en 2019 un nouveau Règlement sur la construction. Sur chaque parcelle constructible, la part du logement privé ne peut dépasser 33 %, les deux tiers restants devant être occupés par du logement social d'intérêt général.

Techniquement, cela permet à la municipalité de sanctuariser les deux tiers des parcelles encore libres, sans avoir à les acheter, ni même à financer d'emblée la construction de logements sociaux tous azimuts. Au fur et à mesure que ces parcelles se construisent, les lignes budgétaires sont débloquées pour le financement de GBV. Ces nouvelles parcelles sanctuarisées viennent s'ajouter aux réserves foncières de la ville, disponibles pour construire des logements sociaux. Celles-ci sont historiquement basses et s'élèvent à 2,7 millions de mètres carrés constructibles, ce qui représente 0,65 % de la surface totale de la ville. L'achat de nouvelles parcelles par la mairie est

23. G. Eckelsberger, F. Skrabal, « Wiener Wohnen : Alarmstufe Rot im Gemeindebau », *Der Standard*, 26. Februar 2017, <http://bit.ly/2OVD5cA>.

24. M. Punz, *op. cit.*

**Graphique 3. Évolution des prix du m<sup>2</sup> à l'achat et du m<sup>2</sup> locatif par rapport au revenu et à l'inflation (2008-2016)**



Source : L. Tockner, « Wie kann städtisches Wohnen wieder leistbar werden? », *A&W Blog*, 30. August 2017, <https://awblog.at/wie-kann-staedtisches-wohnen-wieder-leistbar-werden/>.

difficile du fait des prix du foncier, ce qui constitue une grande différence avec la période de l'entre-deux-guerres et de l'immédiat après-guerres, où la ruine de nombre de propriétaires les poussait à vendre à moindre coût leurs parcelles (Blau *et al.*, 2019). La contrainte faite au privé de céder les deux tiers de leurs parcelles pour la construction de GBV apparaît alors comme une manière de contourner le prix du terrain, mais revient, *de facto*, à une forme d'expropriation. L'opposition libérale-conservatrice de l'Österreichische Volkspartei (ÖVP) qualifie cette politique de « déclaration de guerre rétrosocialiste contre le logement privé » et le FPÖ de « mesures coercitives d'économie planifiée »<sup>25</sup>.

Ce nouveau règlement vise aussi à diminuer le prix du foncier privé et, *a fortiori*, des baux locatifs privés, car leur hausse est largement tirée par l'explosion

de la spéculation immobilière depuis la crise de 2008 et l'abaissement des taux d'intérêt par les banques centrales à des niveaux historiquement bas et proches de 0. C'est en tout cas l'analyse que fait l'ancienne majorité SPÖ-Verts. Pour le conseiller municipal des Verts, Christoph Chorheer, en charge de la mise en place du nouveau règlement, « la spéculation foncière doit être combattue, car il s'agit de la principale cause de la hausse des prix immobiliers<sup>26</sup> ». Sans que la causalité ne soit fermement établie, les faits semblent cependant aller dans le sens du conseiller municipal, tant les prix du mètre carré locatif apparaissent suivre ceux du mètre carré à l'achat qui s'envole à partir de 2011 (graphique 3), c'est-à-dire à partir du moment où la Banque centrale européenne (BCE) baisse ses taux d'intérêt directeurs.

25. M. Putschögl, *op. cit.*

26. M. Punz, *op. cit.*

Néanmoins, en se focalisant sur la construction de GBV davantage que sur celle de logements communaux, la réforme du Règlement de construction n'apparaît pas à même de répondre aux besoins des plus précaires et aux dynamiques les en excluant.

**Troisième vague ou vaguelette sans lendemain ?**

La Chambre du travail (AK) s'estime toutefois satisfaite de la réforme, reconnaissant qu'au vu des niveaux actuels du prix du foncier, la municipalité ne peut guère acquérir de nouvelles surfaces pour construire des logements communaux. Elle reconnaît ainsi que la priorité est de dégonfler la bulle immobilière en cours et que forcer les propriétaires de parcelles privées non bâties à en consacrer la majeure partie à la construction de GBV est un palliatif de haut niveau<sup>27</sup>, même si cette réforme reste très en-deçà de ses revendications, à savoir<sup>28</sup> :

- l'introduction d'une nouvelle loi sur le droit locatif, protégeant davantage les locataires vis-à-vis des baux à durée limitée ;
- l'abolition des frais d'agence pour les nouveaux et nouvelles entrantes ;
- un crédit d'impôt de 500 euros par an pour les locataires ;
- une amende, égale au double de l'écart entre le loyer réel et le loyer légal, pour les propriétaires ne respectant pas la valeur de référence légale quand celle-ci s'impose ;

- la construction de davantage de logements sociaux.

L'AK est d'autant plus satisfaite qu'elle a obtenu gain de cause auprès de la majorité de la municipalité. Dans une première mouture du nouveau règlement, la majorité proposait en effet de lever ou d'assouplir un certain nombre de normes s'appliquant au logement social<sup>29</sup>. La municipalité SPÖ-Verts, ne disposant que d'une faible majorité de quatre voix (54/100), avait introduit dans la première mouture un certain nombre de demandes du petit parti néolibéral Das Neue Österreich und Liberale Forum (L'Autriche nouvelle et le forum libéral, NEOS), comme l'abaissement de la surface minimale de 30 à 25 m<sup>2</sup>, la suppression de l'obligation de séparer douche et WC ou du droit à transmettre son logement directement<sup>30</sup>. De même, le NEOS demandait que les logements sociaux construits sur les parcelles privées ne soient pas nécessairement des GBV, mais des logements subventionnés, soumis aux mêmes obligations que les logements sociaux en termes de montant des loyers le temps de l'amortissement des coûts de construction (soit 40 ans au maximum, généralement 30). Au terme de cette période, ces logements auraient réintégré le parc privé non réglementé. L'AK s'est mobilisée pour que ces logements soient des GBV, incessibles à part à la ville elle-même, et soumis à des règles spécifiques garantissant des loyers faibles au-delà

27. « Bauordnung: Wichtiger Schritt für leistbaren Wohnraum », Arbeiterkammer, 9. August 2018, <https://wien.arbeiterkammer.at/service/presse/Bauordnung.html>.  
 28. L. Tockner, « Wie kann städtisches Wohnen wieder leistbar werden? », *A&W Blog*, 30. August 2017, <https://awblog.at/wie-kann-staedtisches-wohnen-wieder-leistbar-werden/>.  
 29. « Wiener Bauordnung wird mehr Boden für geförderten Wohnbau sichern », Arbeiterkammer, 20. November 2018, [https://wien.arbeiterkammer.at/service/presse/Wiener\\_Bauordnung.html](https://wien.arbeiterkammer.at/service/presse/Wiener_Bauordnung.html).  
 30. D. Krutzler, « Wien: Jede sechste Gemeindewohnung wird direkt weitergegeben », *Der Standard*, 12. September 2018, <http://bit.ly/3c8Ag0L>.

des 30 ou 40 premières années de ces bâtiments<sup>31</sup>.

Le choix du SPÖ de se rallier aux positions de l'AK contre celles du NEOS rend alors étonnant la volte-face faite par le SPÖ au lendemain des élections de 2020. Alors que celles-ci sont un succès pour la majorité sortante qui progresse de 5 points et de 8 sièges, reprenant au passage les deux arrondissements conquis par le FPÖ en 2015, le SPÖ choisit de ne pas reconduire son alliance avec les Verts et conclut, à la surprise générale, une alliance avec le NEOS. Ce dernier a pourtant axé sa campagne sur une critique de la politique de logement social du SPÖ et du Règlement de construction de la ville de Vienne dont il affirme vouloir « se débarrasser »<sup>32</sup>. Le choix du SPÖ, inexplicé, est probablement dû aux scores respectifs des Verts et du NEOS. Dans une logique d'enchères descendantes, le SPÖ a privilégié une alliance avec le NEOS qui exigeait moins de délégations que les Verts. Cette première coalition « sociale-libérale » de l'histoire du pays peut aussi être vue comme un essai de diversifier les partenaires possibles du SPÖ en vue des futures élections nationales.

L'alliance conclue ne remet pas en cause l'impulsion lancée par la municipalité précédente que le NEOS a dû accepter, mais elle marque un ralentissement sensible. Les 24 000 nouveaux logements communaux prévus par l'ancienne municipalité sont maintenus, mais l'accord de coalition n'en prévoit que 1 500 supplémentaires dans les prochaines années<sup>33</sup> et repousse certains des nouveaux

logements jusqu'à 2033<sup>34</sup>. Surtout, la coalition annonce vouloir « évaluer ensemble les modalités d'attribution des logements et la faire évoluer », sans précision sur les évolutions attendues. Or, c'est là que le bât blesse. Les deux forces politiques ont des conceptions très différentes. Le SPÖ préférerait étendre le « bonus viennois » mis en place en 2012, c'est-à-dire donner la priorité aux personnes résidant de longue date à Vienne, ce qui tend à pénaliser celles et ceux qui arrivent des autres *Länder*, et notamment les jeunes, mais surtout les migrantes et les migrants (Hanhörtser *et al.*, 2020). Le NEOS considère que le logement social doit être attribué uniquement sur critères sociaux et que les attributions doivent être revues périodiquement. Si cette préférence peut sembler une réponse progressiste aux limites du modèle viennois exposées ci-dessus, elle constitue cependant surtout une remise en cause du modèle-même, fondé sur une conception universaliste du logement social qui, dans ses diverses formes, doit être accessible à l'ensemble de la population.

La proposition du NEOS reviendrait à rompre avec le projet radical de la municipalité d'une politique du logement où le logement privé n'est qu'un complément au logement social. Elle impliquerait une certaine normalisation du modèle viennois où le logement social deviendrait un filet de sécurité pour les plus pauvres et non un droit, sinon universel, du moins général. Or, dans la situation de tensions démographiques importantes qui transforme des règles visant au maintien d'une

31. M. Putschögl, *op. cit.*

32. V. Gaigg, L. Hagen, O. Kroisleitner, D. Krutzler, « Acht Punkte für Rot-Pink: Wo es bei den Verhandlungen eng werden könnte », *Der Standard*, 28. Oktober 2020, <http://bit.ly/3seBAVv>.

33. « Worauf sich Rot-Pink in Wien geeinigt hat », *Der Standard*, 16. November 2020, <http://bit.ly/3ccpeYw>.

34. M. Putschögl, « Der lange Weg zu neuen Gemeindewohnungen in Wien », 28. August 2020, <http://bit.ly/2QuCmjc>.



mixité sociale forte en des blocages à l'encontre des nouveaux et nouvelles entrantes, le maintien du modèle viennois où le logement relève d'une « sécurité sociale du logement » pour reprendre l'expression de l'ancienne adjointe en charge du logement, ne peut passer que par une relance massive des constructions des deux principaux types de logements sociaux, communaux et d'intérêt général.

### Conclusion

Si le modèle viennois du logement social est méconnu en France, il fait souvent figure d'exemple dans le monde germanique où revient l'expression de « paradis du locataire ». Ce modèle est cependant apparu à bout de souffle et impuissant à éviter l'exclusion des plus précaires. La réforme du Règlement de construction de 2019 peut alors apparaître comme une mesure ambitieuse pour relancer le logement social dans un contexte de très forte croissance démographique et de spéculation immobilière exacerbée.

Elle est de fait de grande ampleur, impliquant la construction de plus de 25 000 nouveaux logements communaux et de plusieurs dizaines de milliers de logements d'intérêt général. En socialisant une grande part du foncier disponible, elle devrait en outre permettre de s'attaquer à la bulle immobilière qui gonfle les prix des loyers dans le privé. Toutefois, en privilégiant les logements d'intérêt général sans revoir les règles d'accès à ceux-ci et aux logements communaux, la réforme n'est pas en mesure de s'attaquer à l'une des principales causes d'exclusion des plus précaires. En outre, celle annoncée des modalités d'attribution des logements fait craindre une remise en cause de la spécificité du modèle viennois fondé sur une politique sociale du logement, où le logement

social constitue la norme, au profit d'une politique du logement social où celui-ci deviendrait un filet de sécurité pour les plus pauvres. On peut alors craindre qu'une telle évolution ait les mêmes effets que le passage d'une politique de sécurité sociale à une politique d'assistance sociale, à commencer par une désaffection politique des couches moyennes qui la financeraient sans en bénéficier.

### Sources :

Bauböck R. (1979), *Wohnungspolitik im sozialdemokratischen Wien, 1919-1934*, Salzburg, Vorlag Wolfgang Neugebauer.

Bauer R., Haydn G., Jost D., Pohl A., Trautinger F., Weigl A., Wieser P. (2019), *Das rote Wien in Zahlen, 1919-1934*, Stadt Wien, Wirtschaft, Arbeit und Statistik, <https://www.wien.gv.at/statistik/pdf/rotes-wien.pdf>.

Békési S. (2019), « „Mit dem billigsten Tarif der Welt!“ Die sozialdemokratische Stadt und ihre Mobilität », in Schwartz M., Spitaler G. (eds.), *Das rote Wien, 1919-1934: Ideen, Debatten, Praxis*, Wien, Birkhauser, p. 224-229.

Blau E., Heindl G., Platzer M. (2019), « Architektur und Politik lernenvom roten Wien », in Schwartz M., Spitaler G. (eds.), *Das rote Wien, 1919-1934: Ideen, Debatten, Praxis*, Wien, Birkhauser, p. 158-165, <https://bit.ly/3lFCHuJ>.

Feistritzer G., Schaub T., Friesenbichler S. (2014), « Wohnkostenbelastung junger ArbeitnehmerInnen in Wien: Befragung 2013 », *Studienbericht*, n° 21917056, IFES, rapport remis à l'Arbeiterkammer, <https://bit.ly/3cc5wMl>.

Förster W., Menking W. (eds.) (2016), *Das Wiener Modell: Wohnbau für die Stadt des 21. Jahrhunderts*, Berlin, Jovis.

Garstenauer T., Helfert V. (2019), « Von der Residenzstadt zum Roten Wien. Die Veränderungen in der Gemeindeverwaltung 1918-1920 », in Schwartz M., Spitaler G. (eds.), *Das rote Wien, 1919-1934: Ideen, Debatten, Praxis*, Wien, Birkhauser, p. 38-41.

Gruber H. (1991), *Red Vienna: Experiment in Working-Class Culture, 1919-1934*, New York, Oxford University Press.

Guillas-Cavan K. (2017), « Autriche : le conseil d'entreprise au cœur des stratégies de

## AUTRICHE

resyndicalisation », n° spécial, « Renouveau syndical : enjeux, stratégies et pratiques », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 160, décembre, p. 70-84, <http://bit.ly/3c8lQ0G>.

Hanhörtser H., Droste C., Ramos Lobato I., Diesenreiter C., Liebig S. (2020), « Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten – Belegungs- politiken institutioneller Wohnungsanbieter », *Schriftenreihe*, n° 16, VHW, <https://bit.ly/3tIEmsK>.

Kadi J. (2018), « Die drei Phasen der sozialen Wohnungspolitik in Wien », traduit de « A szociális lakásépítés három korszaka Bécsben », in Tamáska M., Kocsis J. B. (eds.), *Modell vagy külön út: Bécs szociális építészete*, Budapest, Martin Opitz Kiado, p. 51-62, <http://bit.ly/3c7eVVn>.

Koenne H. (1958), « Die historische Entwicklung des Wiener Baurechtes im Zusammenhang mit den Erweiterungen des Stadtbietes », *Handbuch der Stadt Wien*, n° 72, p. 385-392, <http://bit.ly/319xx0S>.

Maderthaler W. (2017), « Das kommunale Experiment des Roten Wien – die "Veralltäglichen" der Utopie? », in Amberger A., Möbius T. (eds.), *Auf Utopias Spuren. Utopie und Utopieforschung. Festschrift für Richard Saage zum 75. Geburtstag*, Wiesbaden, Springer, p. 207-227, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-14045-8\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-658-14045-8_14).

Rabinbach A. (1983), *The Crisis of Austrian Socialism: From Red Vienna to Civil War, 1927-1934*, Chicago, University of Chicago Press.

Reisinger G. (1990), *Die Finanzpolitik Hugo Breitners. Entstehung und Ausformung des neunten Wiener Steuersystems in der Ersten Republik*, Thèse de doctorat en histoire, Université de Vienne.

Rosifka W., Postler R. (2010), *Die Praxis des Richtwert—Mietzinssystems. Ergebnisse einer Untersuchung über Mietvertragsabschlüsse in Wien*, Arbeiterkammer, Wien, Dezember, <https://bit.ly/3f6l0lM>.

Sieder R. J. (2019), « Wohnen und Haushalten im Gemeindebau. Politischer Diskurs, Repräsentation, Praxis, kulturelle Folgen », in Schwarz M. W., Spitaler G., Wikidal E. (eds.), *Das rote Wien, 1919-1934. Ideen, Debatten, Praxis*, Wien, Birkhauser, p. 234-241.

Statistik Austria (2019), *Wohnen. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik*, Mai, Wien, <http://bit.ly/3rcvQtO>.

Thomas T., Koch P., Schwarzbauer W. (2020), « Mieterparadies Österreich? Mythos und Realität », *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, vol. 45, n° 3, p. 319-346, <https://doi.org/10.1007/s41025-019-00168-x>.

Tockner L. (2017), *Mieten in Österreich und Wien 2008 bis 2016*, Arbeiterkammer, Wien, <https://bit.ly/317kXz1>.