Francia

Vincent RENARD

CNRS-Ecole Polytechnique

LA FRACTURA URBANA

Francia vive una situación paradójica: se construye más de lo que jamás se ha construido, y sin embargo el precio de las viviendas se eleva, y no solamente en París y la Costa Azul: en todas las regiones de Francia, en 2005, el aumento medio de los precios de las viviendas ha sido superior al 10%, cercano al 20% en muchas regiones.

Y los modelos de los economistas no pueden hacer nada las zonas periféricas han crecido más rápidamente que las zonas centrales, e incluso París donde la pequeña corona ha crecido más rápido que la ciudad de París, y la gran corona aún más rápido que la pequeña.

El resultado es simple: el poder de compra de los hogares para vivienda descende, en proporciones importantes. Según el indicador deducido, el aumento del precio de la vivienda en valor real, es decir deflactado el coste de la inflación, ha aumentado en un montante que se sitúa entre el 60% y el 90% entre 1997 y finales del 2005, es decir, contra toda hipótesis, que se encuentra hoy a un nivel superior al que tenía al máximo de la burbuja de finales de los años 1980.

Las causas de esta inflación que no afectan solamente a Francia (se puede citar, por ejemplo Gran Bretaña, España o Irlanda) son diversas y difíciles de cuantificar. Se pueden citar el aumento del número de hogares, superior al de la población, la bajada sustancial de los tipos de interés y el alargamiento en la duración de los préstamos, la aparición de nuevas demandas, y seguramente la escasez de la oferta en las zonas más demandadas, por ejemplo los centros de las ciudades donde no se puede considerar la densificación.

Se invoca también, como siempre la escasez de suelo, pero no hay que olvidar que el precio del suelo no es más que el resultado, al final de la cuenta atrás, de una demanda del producto final. Pero es también, es justo decirlo, un elemento central de las reformas previstas.

Se puede indicar, también, que cierta inadecuación entre la oferta y la demanda, a la

vez geográfica y económica, juegan un papel importante, ya se trate de insuficiencia de edificación de viviendas sociales sino también privadas, y también de los efectos perversos de ciertos incentivos fiscales, que pueden conducir a excedentes de oferta en determinadas regiones mientras que las carencias se agravan en otras. Es el caso, por ejemplo, de la ayuda fiscal a la inversión en vivienda («amortización Robien») que, aunque aparece a menudo como un simple instrumento de optimización fiscal, puede conducir a acelerar el alza de precios hipotecarios.

El resultado es por tanto, una verdadera crisis de vivienda, con una fuerte dimensión social. Afecta, evidentemente, con prioridad, a los hogares con ingresos escasos para los que el parque de HLM está lejos de bastar para responder a su demanda, a la vez por insuficiencia de la producción nueva, y al crecimiento del número de hogares demandantes, por vía del debilitamiento de la tasa de rotación.

Esta crisis global del sector de vivienda se articula con la persistencia de los difíciles problemas planteados por los barrios marginales, los «*grands ensembles*» [grandes conjuntos residenciales], que se han edificado en los años 1960 y 1970, que fueron el objeto de una política específica, la 'política de la ciudad', que trata con tenacidad, después de cerca de 30 años, pero con resultados limitados, de reintegrar estos barrios en el tejido urbano.

Las revueltas del mes de noviembre de 2005, con su secuelas de violencia, varios miles de automóviles quemados, manifiestan con brutal evidencia esta persistente fractura. La reanudación de esta violencia al comienzo de esta primavera de 2006 pone también en evidencia que no se trataba de un suceso anecdótico sino de un problema recurrente.

Esta profunda crisis social no es seguramente sólo y mecánicamente el resultado de la estructura urbana y de la evolución del mercado de la vivienda. Sin embargo, son probablemente un factor importante. Está claro en el caso de los

grands ensembles, de los que un determinado número, se distancian del tejido urbano tradicional, quedando en la separación y acumulando, en un verdadero círculo vicioso, el conjunto de todos los problemas, paro, droga, delincuencia...

Se puede imaginar fácilmente que un cúmulo de problemas tan complejo no puede resolverse a corto plazo, ya que implica un conjunto de políticas públicas en sus componentes sociales, económicos, jurídicos, financieros. Diversas leyes recientes en particular la *loi sur la Solidarité et le Renouvellement Urbain CyTET*, 131: 162-168 han tratado, con éxito limitado, de afrontar la cuestión de la fractura urbana.

Queríamos indicar aquí algunas grandes líneas de reforma en curso, en particular los principales elementos del proyecto de Ley «*Engagement National pour le Logement*», actualmente en proceso de debate en el Parlamento.

Este proyecto de ley es el resultado de un largo proceso comprometido a lo largo de dos años, que en su inicio puso el acento en el desarrollo de la propiedad de la vivienda. (Hay que recordar que en Francia alrededor del 56% de los hogares son propietarios de su vivienda, y una parte de la clase política considera que este índice debería aumentar).

Este proyecto se tituló, por cierto, inicialmente «*propriété pour tous*» [propiedad para todos], antes de convertirse en «*logement pour tous*», [vivienda para todos] para terminar en «*engagement national pour le logement*», [compromiso nacional para la vivienda] pasando a segundo plano el tema del acceso a la propiedad, restableciendo en la base del proyecto la situación de crisis del conjunto de mercados de vivienda y la cuestión lacerante de la oferta territorial, de la disponibilidad de suelo para edificar.

Se propone recapitular aquí los puntos esenciales, siempre precisando que esta ley está todavía debatiéndose en el Parlamento, y que las discusiones que han tenido lugar y el conjunto de enmiendas permiten esperar posibles modificaciones de importancia sobre el texto, que mezclan varias inspiraciones: algunos elementos son francamente de inspiración liberal, mientras que otros son claramente intervencionistas, y por otra parte mientras algunas disposiciones mencionan o aclaran una determinada vuelta a la intervención del Estado mientras que otros prosiguen una lógica descentralizadora.

Se advierte que en esta fase las incertidumbres permanecen, pero es interesante destacar los puntos sobre los cuales se concentró el debate, así como los puntos sobre los cuales surgió consenso.

Se encuentran en primer lugar elementos destinados a favorecer la oferta de propiedad de suelo, de diversas maneras. Un primer punto se refiere a la simplificación de la comercialización de suelo público, o pertenecientes a sociedades públicas. En el contexto francés, es en efecto un dato importante movilizar suelo cuyos propietarios o afectados tienen más bien tendencia a hacer la retención. Se citan de buen grado una serie de grandes empresas públicas, por ejemplo la SNCF, FED o la Asistencia Pública, o a algunos Ministerios.

Importa en efecto ayudar a la movilización de este suelo o edificios puesto que ya no se destinan a la utilización pública a la cual se aplicaban.

Dicho esto, se puede señalar cierta ambigüedad en la política del Estado entre la preocupación de vender al mejor precio este tipo de propiedades, no existe en el Ministerio de Hacienda una “Misión de Valorización del Patrimonio Inmobiliario del Estado”, de modo que equilibre los presupuestos públicos, y la preocupación de poner estos bienes a disposición de organismos que persiguen objetivos de carácter social, en primer lugar los organismos de vivienda social, a un precio rebajado sobre el precio de venta.

Otro dispositivo tiene por objeto facilitar la oferta de propiedad del suelo, es el aumento de la contribución territorial sobre las propiedades sin edificar. Este incremento ya existe, pero se acrecentaría sustancialmente y se volvería de pleno derecho. Esta disposición camina en el recto sentido, pero su impacto se limitará probablemente, tan escasa es la base de este impuesto, y no podría bastar para modificar de manera sustancial el comportamiento de los propietarios de bienes inmuebles. Y luego sigue destacando el problema de la libertad municipal: corresponde a los municipios decidir, y es valiente (o inconsciente) instaurar tal impuesto cuando los vecinos no lo admiten.

Una interesante y original disposición consiste en modificar el reparto de la renta gravando el suelo cuando se vende para edificar: Tras la venta, se establece un impuesto sobre la venta de suelo vacante que ha sido calificado como edificable por el plan de urbanismo. El impuesto debe ser igual al 6% del precio de venta del suelo.

Esta medida es interesante, sería una profunda reforma con relación a los principios y a las prácticas de la gestión de la cuestión de la propiedad del suelo en Francia.

Su puesta en marcha concreta planteará ciertamente una serie de problemas de evaluación en una serie de casos particulares, no resuelve obviamente el problema global de la fiscalidad local sobre el patrimonio, pero puede en cualquier caso constituir un elemento interesante de evolución en la gestión del problema de propiedad del suelo.

Y posteriormente durante la preparación de la ley surgió la idea de hacer más eficaz la planificación urbanística, incluyendo un elemento de programación en los planes locales de urbanismo, un poco como lo hacen, por ejemplo, varios países del Norte de Europa, los Países Bajos en particular. Esta interesante perspectiva se ha limitado finalmente en el actual proyecto de ley al comienzo del examen del desarrollo de ejecución del plan cada tres años.

Diversas disposiciones de la ley se refieren a la cuestión de la vivienda social, y en particular al incentivo para los municipios a aproximarse al porcentaje del 20% de viviendas sociales, en primer lugar estimulando a inscribir en los planes de urbanismo la reserva de suelo para vivienda social, por otra parte reforzando la penalización de los municipios que no hagan esfuerzos suficientes para acercarse a este porcentaje del 20%.

Fue en lo relativo a estas disposiciones donde los debates se desarrollaron más vivos, por supuesto entre la mayoría y la oposición, pero también incluso dentro de la mayoría. Y los desacuerdos sobre estos puntos entre las dos Cámaras revelan que deba esperarse evoluciones importantes en el curso de los debates que vendrán sobre esta cuestión crucial.

Esta ley contiene pues un cierto número de aspectos interesantes, e incluso no poca incertidumbre en la actual situación.

Planteados esto, se imponen algunas observaciones. En primer lugar, este proyecto de ley aparece ya con una gran complejidad.

Una serie de sus disposiciones requerirán decretos de aplicación antes de poder aplicarse. Y debe recordarse que es a los municipios a quién corresponde esta aplicación.

Si algunas grandes ciudades están dotadas con buenos servicios de urbanismo y de Servicios Jurídicos competentes, este es sólo el caso en escasos de los muy numerosos pequeños o medios municipios (32.000 municipios tienen menos 1.000 habitantes en Francia). Y son por tanto ellos los que tienen la responsabilidad, en general, de informar y expedir la licencia de obras. Se tropieza pues con un problema de ignorancia del derecho por los que se encargan de su aplicación. Es urgente una pausa jurídica.

Por otra parte se plantea una cuestión de fondo, también vinculada a la gran descentralización de la política urbanística. Destacamos que el mayor problema actual es el de la exclusión social en las políticas urbanísticas, en particular por el maltusianismo de numerosos alcaldes que no quieren construir más, y por supuesto no vivienda social. La ley de diciembre de 2000 sobre la *solidarité et le renouvellement urbain* [solidaridad y la renovación urbana] introdujo, por cierto, una serie de medidas para incitar a los municipios a acercarse al objetivo del 20% de viviendas sociales, pero hay que reconocer que estos incentivos no bastan a menudo, y la nueva construcción, en particular de viviendas sociales no es interesante, en general, ni financiera, ni electoralmente para un municipio.

Nos encontramos pues en una situación paradójica de una crisis de vivienda sería en un contexto de continuación del *boom* inmobiliario y de cifras record de construcción nueva. Puesto que apenas se prevé poner en entredicho la descentralización, no puede encontrarse la salida a medio y largo plazo sino en una entrega completa del conjunto de normas económicas y financieras de la producción urbana y las finanzas locales. ¡Extenso programa!