

Francia

Vincent RENARD

CNRS, Ecole Polytechnique

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN FRANCIA EN 2007: CRISIS DE LA VIVIENDA Y PERSPECTIVAS POLÍTICAS¹

La situación de la vivienda en estos comienzos de 2007 presenta, desde varios aspectos, un carácter excepcional, tanto por razones estructurales, que desarrollaremos, como por razones coyunturales vinculadas, en particular, a un movimiento de protesta de los “sin domicilio fijo” (SDF), y de la muerte casi en el contexto del Abbé Pierre, personalidad muy carismática que ha marcado las mentes con la dramática llamada del invierno de 1954 que alertaba a los poderes públicos sobre la desastrosa situación de la vivienda en Francia en aquella época. La enorme mediatización del movimiento de los «amis de Don Quichotte», con la instalación de más de 200 tiendas a orillas del canal Saint Martin, en el centro de París, llevó al gobierno a legislar urgentemente sobre el «derecho exigible a una vivienda», y el proyecto de ley sometido ya a debate en primera lectura ante el Senado, debería votarse a mediados del mes de febrero hacia finales de la última sesión parlamentaria de este Parlamento.

Con el fin de observar las cosas en perspectiva, expondremos en primer lugar muy sintéticamente un estado de situación de la vivienda en Francia. Mostraremos a continuación los principales problemas que se plantean hoy día, así como las políticas emprendidas para intentar enfrentar los principales problemas, sin abstenernos de desarrollar algunas propuestas que pudieron hacerse en el marco de la preparación de las elecciones presidenciales. Presentaremos, por fin, algunos elementos sobre el estado actual del proyecto de ley del «derecho exigible a una vivienda».

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN FRANCIA A COMIENZOS DE 2007

La evolución del problema de la vivienda presenta, en primer lugar, a comienzos de este 2007 una paradoja: la producción de vivienda

nueva no ha crecido desde hace 28 años, la demografía se mantiene, la inmigración no aumenta apenas, se dan pues las condiciones para que los precios se mantengan, y a pesar de todo éstos no dejan de subir desde hace, ahora, ocho años, persistencia especialmente larga para la fase de crecimiento.

El primer gráfico muestra este aumento de precios para el conjunto del país, el segundo el caso puntual de la Ile de France.

Evolución de los precios de vivienda antigua desde 1998 (pisos de l'Ile de France, casas de la provincia, pisos de la provincia, casas de l'Ile de France)

Índices de precios de los pisos en la Ile de France y en algunas de las coronas (base 100 el 4.º trimestre de 2000)

Habida cuenta del muy débil aumento de las rentas, se asiste pues desde hace algunos años a una disminución del poder adquisitivo de vivienda, que regresó de nuevo a un nivel más

¹ Texto que se publicará en alemán en *Frankreich Analyse*, publicación de la Fondation Friedrich Ebert, primavera 2007.

bajo de lo que estaba en el punto más elevado del ciclo anterior, en 1990-1991.

El gráfico siguiente ilustra esta disminución del poder de adquisición de vivienda desde comienzos del siglo.



Indicador nacional (Francia metropolitana exceptuando Córcega). **Capacidad de compra media.** Antiguamente para los hogares de primera ocupación elegibles*, residentes en territorio francés. Evolución desde 2000

* Datos provisionales.

Sin necesidad de extenderse sobre las modalidades técnicas de cálculo de este indicador, se muestra la pérdida de “poder adquisitivo de vivienda” de los hogares franceses. Tengamos en cuenta aquí que el caso de Francia no es el más destacado en la Unión Europea, la degradación es más evidente en España e Inglaterra.

Las consecuencias de esta subida de los precios de las viviendas son dobles, a la vez físicos y financieros: en términos financieros, se traduce en el hecho de que los hogares, para conservar las mismas condiciones de vida, consagran una parte más importante de sus rentas, a la vivienda, tanto para alquiler como para reembolsar los préstamos por los que acceden a la propiedad. Varios candidatos a la elección presidencial, por otra parte, incluyeron en su programa la idea de limitar la parte de la renta dedicada a la vivienda a un determinado porcentaje de esta última, la cifra del 25% resurgiendo sucesivamente.

En términos físicos, el efecto se traduce en un alejamiento creciente del nuevo hábitat, cada vez más lejos de los centros, para encontrar suelos a precios menos elevados que en las zonas centrales, contribuyendo así a la expansión urbana. Se encuentra pues en una situación paradójica donde el Gobierno trata de luchar contra la expansión urbana y de promover una ciudad densa y al mismo tiempo el mecanismo de los precios y las

dificultades financieras de los hogares contribuye a reforzar esta expansión.

Aquí se cuestiona la debilidad de las políticas fundiarias, en particular la ausencia de una política de oferta fundiaria sería:

UNA CONTROVERSIA: LA EVALUACIÓN DE LAS NECESIDADES

Se podría pensar que las previsiones demográficas, los pronósticos sobre las migraciones y los comportamientos de los hogares permiten prever con una determinada precisión las necesidades de vivienda, al menos a corto y medio plazo. Dista mucho de ser este el caso, y el hecho es actualmente objeto de controversia, conduciendo a divergencias importantes sobre la “demanda potencial”, variando esta evaluación, actualmente, según las fuentes entre 320.000 y 500.000 nuevas viviendas al año.

Antes de precisar este punto, es útil observar que los comentarios sobre la política de vivienda se concentran a menudo en una única cifra, la producción de vivienda nueva. Esta cifra es ciertamente importante, pero no representa más que alrededor del 1% de las existencias totales de vivienda. Es decir que las políticas referentes a la producción nueva sólo pueden ejercer efecto sobre la duración, en particular si se tiene en cuenta el plazo de reacción de la producción inmobiliaria ante un aumento de la demanda. Interesa pues evaluar de forma precisa lo que podrá ser la demanda futura integrando no sólo la evolución demográfica y migraciones, sino también los comportamientos de los hogares, las transformaciones del parque existente, en particular las demoliciones.

La polémica se desarrolla ahora desde hace algún tiempo. El INSEE, Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos, evaluó esta demanda en 320.000, y la horquilla de 300.000 a 350.000 nuevas viviendas al año eran desde hace algunos años objeto de un consenso bastante amplio.

Esta evaluación está en entredicho desde hace varios meses por distintos trabajos que tienen en cuenta una serie de evoluciones observadas y que plantean también hipótesis sobre las evoluciones futuras. El trabajo más comentado es, quizás, un estudio reciente financiado por el Crédit Foncier². Este estudio evalúa en definitiva la demanda potencial de 500.000 viviendas al año, a partir, en especial, de un análisis detallado de las

² *Demande de logement: la réalité du choc sociologique.* Estudio realizado por la Universidad de Paris Dauphine, bajo la dirección del profesor Laurent Batsch, para el Crédit Foncier de France. Aparecido en la revista *l'Observateur de l'Immobilier*, n.º hors série, noviembre 2006.

evoluciones demográficas, más optimistas puesto que la natalidad remontó sensiblemente, superado solamente por Irlanda, pero también los comportamientos familiares, el índice creciente de divorcios, que genera una demanda superior a lo que se pensaba (0,7 viviendas más por cada divorcio), la demanda más fuerte de lo previsto también para las “familias rehechas”. Si se añade el alargamiento de la duración de la vida, que aumenta la proporción de los ancianos solos ocupantes de vivienda, y la aceleración de la demolición de viviendas en el marco de la política de la ciudad para los barrios degradados, los autores llegan a esta cifra de 500.000, bastante lejos de las evaluaciones comúnmente aceptadas hasta hace poco.

Algunos comentaristas no dudan en deducir que “harían falta” un millón de viviendas, y que a pesar de la cifra record de 420.000 viviendas, este “déficit” seguiría aumentando, en particular en lo que se refiere a vivienda social. Si hay que seguir siendo prudente con esta clase de afirmación, no puede impedirse ligar estas conclusiones a la observación de la escasez de vivienda que tiene lugar, en particular en una serie de grandes aglomeraciones, en especial en la región de París.

MEZCLA (MESTIZAJE) SOCIAL: EL ASUNTO DEL 20%

En términos de cohesión social, ya indicamos el problema planteado en Francia por los “grandes conjuntos” (*grands ensembles*) construidos principalmente durante los años 1950 a 1970, a menudo al margen de los centros urbanos y grandes equipamientos, en particular en la región de París. Algunos de estos barrios plantean un grave problema de concentración de conflictos, de pobreza, desempleo, delincuencia, etc.

El problema está identificado, ha sido objeto desde hace una treintena de años de una política tenaz, incluso ha podido ser objeto de valoraciones críticas sobre su eficacia. Esta política global para estos barrios problemáticos deberá proseguirse, sobre toda hipótesis, para permitir progresivamente la reintegración de estos barrios en el tejido urbano.

Esta cuestión se añade, hoy día, a una nueva forma de polarización social, mencionada anteriormente, que resulta del funcionamiento de la “centrifugadora social” que constituyen los mercados de propiedad fundiaria e inmobiliarios: la descentralización y la desregulación se combinan para aumentar la polarización social en las grandes aglomeraciones, planteando problemas evidentes de cohesión social, pero también de eficacia económica. La voluntad de los alcaldes, que hay que recordar poseen en Francia el arma absoluta del urbanista, la licencia de

obras, contribuyen a veces a esta evolución. Una única cifra para resumir el problema: en la región de Ile de France, un 5% de los municipios acogen hoy día un 75% de las viviendas sociales de la región.

La preocupación por garantizar mejor los equilibrios sociales condujo finalmente al Gobierno a introducir una medida de alcance general: imponer a todos los municipios de un determinado tamaño —en este caso los municipios de más de 3.500 habitantes situados en una aglomeración de más de 50.000 habitantes— los municipios de más de 1.500 habitantes en la aglomeración parisiense —dedicar un porcentaje del 20% a viviendas de alquiler social.

Es el famoso artículo 55 de la Ley de 13 de diciembre de 2000 sobre la “solidaridad y renovación urbana” (*solidarité et renouvellement urbain*) (CYTET, 131, 187 y ss.) el que introdujo este instrumento que imponía a los municipios que no alcanzan este límite máximo, alcanzarlo en el plazo de 20 años, con una penalización financiera para los municipios que no hicieran los esfuerzos requeridos. Muy controvertida, en particular en cada alternancia política, el principio de este texto se mantuvo, incluso en la reciente ley “Compromiso Nacional para el Vivienda” (*Engagement National pour le Logement*), de 13 de julio de 2006, con una determinada ampliación, no obstante, del concepto de “vivienda social”.

Esta medida estimulante tuvo indiscutiblemente resultados positivos en una serie de casos. La evaluación de su impacto sigue siendo, sin embargo, modesta, por diversas razones. En primer lugar, la penalización sigue siendo escasa, es de 152 euros por “vivienda que falta”, pudiendo doblarse en caso de mala voluntad persistente, lo que equivale a una cuantía de 15 a 30 euros per cápita. Se trata generalmente de municipios ricos para los cuales tal cantidad apenas plantea problemas. En algunos municipios que practican implícita o explícitamente políticas de exclusión social, la elección del pago de la tasa hasta podría transformarse en argumento electoral...

Además de esta norma del 20% se realiza actualmente una práctica, cuyo principio se incluyó en la ley ENL, imponer en toda operación de una determinada dimensión, un determinado porcentaje de viviendas sociales. Tal es, por ejemplo, el caso para el plan urbanístico de la ciudad de París, aprobada en 2006, donde toda operación de una determinada importancia, en una serie de barrios especialmente “deficitarios” en viviendas sociales, deberán incluir hasta un 25% de viviendas sociales en el perímetro de la operación. ¡La ejecución de esta medida será sin duda objeto de debate durante las próximas elecciones municipales de 2008, y no solamente en París!

LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA EN EL DEBATE POLÍTICO DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES

La relación entre la intrusión mediática de los Sin Domicilio Fijo a orillas del canal San Martín y el aumento de la precariedad, causa y revelador de la crisis de vivienda, vienen a interferir con la perspectiva de la elección presidencial, cuya primera vuelta tendrá lugar al final del mes de abril, para situar la cuestión de la vivienda en un nivel elevado en el orden del día de las prioridades políticas.

Un primer impacto de esta “condensación” ha sido la inclusión de urgencia del “derecho exigible a la vivienda” en la ley. El texto correspondiente es actualmente objeto de debate en el Parlamento.

¿DERECHO EXIGIBLE A UNA VIVIENDA?

El derecho a la vivienda es un principio ya antiguo, grabado en el mármol de numerosas leyes, ley Quillot de 1982, ley Mermaz de 1989, ley Besson de 1990, ley de lucha contra las exclusiones de 1998. Se reconoció como un objetivo de valor constitucional desde una decisión del Consejo Constitucional de 1995.

Para su aplicación se aplica desde 2004 un “plan de cohesión social”, donde la vivienda ocupa un lugar importante. Por otra parte, en el mes de mayo de 2004, el Alto Comité para la vivienda de los más desfavorecidos empezó un trabajo sobre la posibilidad de la aplicación del derecho a la vivienda. El informe final, entregado en enero de 2007, sugiere su “experimentación”. Pero este derecho sigue siendo un derecho “decorativo”, sin que las condiciones de su aplicación se precisen, sin que se sepa quién tiene el derecho y dónde debe dirigirse para obtenerlo.

Y varios informes sucesivos, incluso el informe reciente de la Fundación Abbé Pierre, destacando el incremento de la “mala vivienda” en Francia, estimado globalmente en tres millones el número de personas mal instaladas.

Y además una iniciativa asociativa, con la colocación de más de 200 tiendas en París, a orillas del canal San Martín para acoger a los SDF, con un potente dispositivo mediático, condujo al Gobierno a redactar con urgencia un proyecto de ley sobre la inalienabilidad de este derecho a la vivienda, es decir, su aplicación **efectiva**, con la posibilidad para el que no tiene vivienda, de obtener una, denunciando ante los tribunales a las autoridades públicas.

Allí estaba el eslabón que faltaba del derecho a la vivienda. Dicho y hecho: el proyecto de ley “que institúa el derecho exigible a la vivienda y que

incluía distintas medidas en favor de la cohesión social” se presentó el 17 de enero en Consejo de Ministros, pasó en primera lectura al Senado la última semana de enero, deberá aprobarse antes del final de esta última sesión de la legislatura, es decir, antes de finales de del mes de febrero. ¡Qué ritmo!

El primer artículo, clave del proyecto, expresa que “el Estado garantiza el derecho a un vivienda digna e independiente a toda persona, que resida en el territorio francés regularmente y en condiciones de permanencia definidas por un decreto del Consejo de Estado, que no esté en condiciones de acceder por sus propios medios o de mantenerse”, y especifica las cinco categorías de los “que tienen derechos”.

Una chinita en el camino, la de saber quien es responsable de la aplicación de este derecho: ¿el Estado o las administraciones locales? el Senado se negó a partir de la primera lectura a implicar a las administraciones locales, salvo por medio de la “experimentación” sobre la base del voluntarismo, considerando que “solamente el Estado dispone de la integridad de los medios susceptibles de garantizar su aplicación”...

Difícil de afirmar hoy día cuál será el contenido final. Los plazos se alargan puesto que este derecho no se aplicaría en su integridad antes de 2012. Y será necesario definir el contenido efectivo de este derecho en superficie, alquiler, localización, elección del organismo de acogida etc. Pero podría aportar una verdadera proyección especificando quién podría recurrir, y contra que.

El presidente del Consejo Constitucional, Pedro Mazeaud, deploraba recientemente con cierto vigor, el abuso en Francia de las leyes de intención, calificadas de “palabrería legislativa”, subrayando que “vacilan, titubean, farfullan, vuelven de nuevo sobre el mismo tema en un sentido o en otro, según las reacciones reales o supuestas de la sociedad”. Se puede temer que esta ley urgente se corresponda en parte con esta descripción.

Pero también puede constituir, con el esclarecimiento de la inalienabilidad, así como el aumento correspondiente del número de los municipios sujetos a la norma del 20%, una verdadera proyección sobre esta cuestión lacerante. Un trabajo importante para la próxima legislatura...

LOS CANDIDATOS A LAS PRESIDENCIALES ANTE LA CUESTIÓN DE LA VIVIENDA

El vigor del debate sobre la cuestión, por supuesto, ha conducido a los candidatos, en particular, a los dos principales —hasta ahora— a presentar una serie de propuestas sobre la

materia. ¿Se puede distinguir una estructura global, diferencias contrastadas, puntos de convergencia significativos?

Del lado de la derecha, el candidato Sarkozy eligió consagrar el título de la convención de su partido a la cuestión de la vivienda: “para luchar contra la precariedad, permitir a cada uno ser propietario”. Una prioridad inicial, de esencia liberal, pero que no eludiría plantear problemas en términos de desarrollo sostenible y emisiones de gas de efecto invernadero, consiste en desregular el fundiario en el periurbano, incluso si el texto, en una visión sincrética, propone también “buscar soluciones ecológicas para desarrollar el periurbano y satisfacer la aspiración de los hogares a la casa individual”. Salida pues al tema de la lucha contra el escalonamiento urbano.

En coherencia con el título, se hace hincapié en facilitar el acceso a la propiedad, ampliando el acceso al mercado hipotecario y flexibilizando las normas cautelares de los bancos. Se propone también crear un único marco fiscal para incitar a la inversión en alquiler, con protección para la inversión del propietario, propuesta que se acerca a la creación de un “servicio público de la fianza” por parte de la candidata del partido socialista Ségolène Royal.

Con respecto a la vivienda social, Nicolas Sarkozy propone una reforma bastante profunda del sistema, fomentando en primer lugar la venta de una parte del parque social. Propone por otra parte modular los alquileres en función de las rentas de los arrendatarios, incitar a la movilidad a los hogares que ocupan un HLM cuyas rentas sobrepasan el límite máximo, y facilitar el acceso a todos los hogares con ingresos limitados que no viven en el parque social.

Las propuestas de la señora Royal, aunque tienen algunos elementos en común, proceden de diferente filosofía global, que establece como núcleo del mecanismo la producción de vivienda de alquiler social y una aplicación más voluntarista del principio de carácter social a un nivel más sutil.

Explicado en las “100 propuestas” “hechas públicas el domingo 11 de febrero, las propuestas relativas a la vivienda figuran en una parte

titulada “la presidenta del poder adquisitivo garantizado”. Afirma en primer lugar la preocupación por limitar el gasto en vivienda aumentando las asignaciones a vivienda de tal modo que limite al 25% el importe de los gastos por vivienda para los hogares modestos.

El “paquete” más significativo consiste en la reactivación de la producción de viviendas sociales, con una producción anual elevada hasta 120.000, y la posibilidad para el Estado de substituir a los municipios que frenan la aplicación del principio de mezcla social con el índice del 20%. Pero incluye también el principio de la venta de las viviendas de alquiler social “para los arrendatarios que pagaron durante quince años su alquiler”. Se puede añadir la voluntad firme, compartida con otros candidatos, de “volver a poner en alquiler las viviendas vacantes especulativas”, pero no se aclaran los medios, y también la idea interesante pero delicada de aplicar “condicionar ventajas fiscales y ayudas públicas a una moderación de los alquileres”.

Un comentario final, el silencio de los dos principales candidatos —y de los otros— sobre la cuestión lacerante de la oferta de suelo, en un país donde este “derecho inviolable y consagrado”, el derecho de propiedad, se sesga indiscutiblemente en favor del propietario, donde los planes de urbanismo no contienen mecanismos de aplicación, que sean atractivos u obligatorios.

Reequilibrar los derechos y deberes de la propiedad, substituir la política liberal de “oferta de suelo” por una mecánica voluntarista de producción de propiedad del suelo permitiría quizá una proyección para solucionar la escasez de vivienda y aplicar efectivamente el derecho exigible a la vivienda.

La cuestión de la cohesión social es hoy día una cuestión medular en la sociedad francesa. Si el tratamiento de la cuestión de la vivienda no puede por sí solo garantizar esta cohesión, todo indica claramente que puede, al precio de reformas muy sustanciales contribuir considerablemente a ello. Será un reto importante para el futuro Gobierno.