

La vivienda y las clases medias:

la demanda, la oferta y el equilibrio
del mercado de la vivienda

Resumen del informe CAE n° 82 (30/01/2009)

Informe de Jacques Mistral y Valérie Plagnol

1. Situación del mercado de la vivienda

A pesar de las disfunciones actuales del mercado de la vivienda en Francia, no hay que olvidar que la política de vivienda aplicada desde la Segunda Guerra mundial ha permitido hacer frente a las profundas transformaciones experimentadas por la sociedad y que las condiciones medias de la vivienda nunca habían sido tan buenas. En efecto, en cincuenta años el parque inmobiliario se ha duplicado, alcanzando los 32 millones de viviendas en 2006, mientras que la población sólo ha aumentado un 40% durante el mismo periodo. Al mismo tiempo, el número de propietarios de su residencia principal se ha incrementado progresivamente y se sitúa actualmente en torno al 57%. La mejora del parque es igualmente cualitativa, ya que la proporción de viviendas sin instalaciones sanitarias ha pasado de aproximadamente el 40% en 1954 al 2,6% en 2002, y la superficie media de las viviendas principales ha aumentado hasta alcanzar los 90 m² en 2002. Finalmente, a diferencia de sus vecinos europeos, Francia ha optado por una oferta diversa en la que coexisten la vivienda en propiedad, la de alquiler privado y la de alquiler público. Esta diversidad del mercado inmobiliario, que permite conjugar la oferta flexible que requiere una sociedad cada vez más móvil con la inversión patrimonial que exige una sociedad más rica y de más edad, es una ventaja comparativa no lo suficientemente reconocida de Francia.

A pesar de estos aspectos positivos, el mercado de la vivienda experimenta numerosas disfunciones desde los años noventa:

1.1. El precio de la vivienda no ha cesado de aumentar

El precio de la vivienda ha avanzado en torno a un 40% desde 2004. Esta aceleración de los precios, cuyo alcance contrasta claramente con la de la renta de los hogares, se debe a la combinación de una oferta insuficiente –debido principalmente a la desaceleración de la construcción de viviendas sociales entre 1996 y 2006 y a las dificultades de acceso al suelo edificable (véase más abajo)– y una fuerte demanda, estimulada por un crecimiento demográfico sostenido y unas condiciones favorables de financiación (ampliación de los plazos de amortización, bajos tipos de interés). Ahora bien, a pesar de que el aumento de los tipos y el endurecimiento de las condiciones de concesión de créditos provocado por la crisis del verano de 2007 han frenado el incremento de los precios, también han conllevado una ralentización de la iniciación de viviendas, acentuando las tensiones en este mercado.

1.2. Las desigualdades se han agravado

A esta degradación de la solvencia de los hogares endeudados, se añade, para las clases medias, una agravación de las desigualdades en cuanto a acceso a la propiedad. En efecto, por una parte, la menor rotación del parque inmobiliario castiga a las personas de clase media que desean acceder por primera vez a una vivienda. Por otra parte, estas categorías sociales resultan afectadas por varios efectos de exclusión (menor acceso a la vivienda social y a las ayudas públicas, ahorro limitado por el encarecimiento de los alquileres, etc.). Además, a causa del número insuficiente de viviendas sociales, se observa un aumento de las desigualdades en la distribución territorial del parque de viviendas de alquiler social (HLM, por sus siglas en francés) y un deterioro de las condiciones de la vivienda en los barrios donde se concentra la población más desfavorecida.

1.3. La oferta es insuficiente y mal adaptada

A pesar de que la construcción de viviendas se ha acelerado en los últimos años (286.000 viviendas anuales entre 1996 y 2000, 332.000 entre 2001 y 2005, 438.000 en 2006 y 435.000 en 2007), actualmente faltan en el plan de construcciones unas 250.000 viviendas y, de aquí a 2020, las necesidades de viviendas podrían llegar a 500.000 construcciones al año. Lo mismo se observa en el parque de viviendas sociales: el número de viviendas de alquiler social construidas desde 2007 (100.000 viviendas construidas en dicho año y 120.000 más a construir en 2008, comparado con 51.000 en 2005) permite cubrir las necesidades del año pero no compensar los retrasos acumulados. A ello se añaden unas tasas de desocupación y de rotación del parque de viviendas sociales muy bajas (sólo 50.000 nuevos hogares acceden a ellas cada año para un parque de 4 millones de viviendas).

Esta oferta insuficiente, tanto en el sector público como en el privado, es consecuencia del retraso de las construcciones tras la crisis de principios de los años noventa y una subestimación duradera de las necesidades de la población. También es resultado de las políticas restrictivas adoptadas por numerosas administraciones locales relativas al acceso al suelo edificable. En efecto, frente a la urbanización creciente y con vistas a responder a las expectativas de los ciudadanos, que desean preservar su entorno, los pequeños municipios al

borde de las grandes aglomeraciones se resisten cada vez más a liberar suelo. A esta escasez se añaden disfunciones de carácter cualitativo, puesto que la oferta de viviendas no responde a las mayores exigencias de calidad de los hogares: la preferencia de éstos por casas individuales se ha satisfecho a expensas de una fragmentación social del tejido urbano, y por consiguiente una reducción de la diversidad; el tamaño de las viviendas continúa siendo importante, incluso creciente, mientras que los cambios sociológicos recientes tienden a reducir la convivencia de las familias; finalmente, la consideración de unas exigencias medioambientales más estrictas mediante la multiplicación de las normas de construcción, si bien pretende mejorar la calidad de la oferta, también conlleva unos mayores costes y por consiguiente contribuye a racionar la satisfacción de las necesidades.

1.4. El marco institucional no es lo bastante reactivo

El sector de la vivienda está muy regulado (la ayuda pública a la vivienda representa 34.000 millones de euros en Francia, es decir el 2% del PIB), pero su marco institucional es complejo y no está bien adaptado a las nuevas necesidades. En efecto, muchas de las trabas del mercado de la vivienda proceden de la organización actual de los poderes, una parte muy importante de la cual ha sido descentralizada de manera ineficiente: la gestión del parque social por unos 850 operadores es una ilustración de ello. Además, la multiplicación y sedimentación de las medidas de apoyo a la vivienda dificultan su transparencia y ponen en entredicho su eficacia, tanto más que los numerosos sistemas de ayuda no se evalúan con precisión. La abundante regulación fiscal relativa al suelo y a la vivienda y los múltiples objetivos que se le asignan hacen más compleja la política pública e introducen elementos de incoherencia y contradicciones, que crean a su vez más trabas. En este sentido, el informe insiste en particular en los efectos perversos de los incentivos a la inversión destinada al alquiler privado, como los establecidos por las leyes Robien y Borloo. En efecto, si bien estos incentivos fiscales han permitido aumentar el parque de viviendas en alquiler privado (300.000 viviendas construidas en siete años), también han tenido otras consecuencias que contribuyen al desequilibrio del mercado: construcción en zonas sin potencial, desvalorización del inmueble para los propietarios arrendadores, aumento del coste del suelo en las zonas de construcción.

1.5. Las condiciones de acceso a los créditos inmobiliarios son demasiado restrictivas

Sin duda, el sistema francés de financiación de la vivienda –basado en el préstamo personal– ha permitido evitar los excesos observados en otras partes (en particular en los Estados Unidos con la crisis de las hipotecas de alto riesgo) y proteger a la vez a los prestatarios y a los bancos de los problemas derivados de una distribución demasiado imprudente de los créditos inmobiliarios. Pero este sistema, que se basa en la evaluación estricta de la capacidad de reembolso del prestatario, tiene sus puntos débiles. La práctica francesa del crédito, que desestima demasiado a menudo el recurso al préstamo hipotecario, excluye del acceso a la propiedad a numerosos candidatos, que son solventes pero que se considera que no presentan suficientes garantías en cuanto a la fianza o que no responden a los criterios de elegibilidad muy estrictos aplicados por los bancos (personas de ingresos bajos, profesiones liberales y de ingresos irregulares, personas con problemas de salud).

2. Propuestas de reforma

Frente a esta constatación, el informe propone siete vías de reforma.

2.1. Mitigar las limitaciones físicas sobre la oferta

Con el fin de relanzar la construcción de viviendas, los autores proponen:

- adoptar unos mecanismos incitativos para liberar el suelo. Por ejemplo, se trataría de desalentar la posesión improductiva de suelo no edificado aumentando la imposición fiscal de estas superficies. Otra idea consiste en captar las plusvalías del suelo que procura la transformación de un terreno que ha pasado a ser edificable asignándolas a las administraciones locales, como ya se hace en Alemania o Suiza;
- incrementar la densidad del parque inmobiliario rehabilitando la construcción de viviendas colectivas urbanas. En la medida en que la dispersión urbana es perjudicial para el desarrollo sostenible, ya que suele ir acompañada de un mayor uso del automóvil en detrimento de los transportes públicos, sólo podrá aumentarse el parque incrementando la densidad de los espacios ya edificados, en particular recurriendo a la construcción de torres.

2.2. Reformar el gobierno de la política de vivienda

Para los autores del informe, la política de urbanismo y de vivienda, en particular social, no debería plantearse en el ámbito local. La escala adecuada para satisfacer el interés general es la de la aglomeración. Asimismo, una de las recomendaciones del informe es agrupar en el ámbito intermunicipal las competencias en materia de urbanismo y vivienda, para que las decisiones relativas al uso de los suelos se tomen a escala de toda el área urbana, y no de cada municipio. En el nuevo modo de gobierno propuesto, se trataría igualmente de recrear, a escala estatal, las condiciones de una planificación urbana. Por ejemplo, los autores proponen medidas como dar a los prefectos la facultad de aumentar unos coeficientes de ocupación de los suelos (COS) que son demasiado restrictivos, o bien autorizar al Estado a reapropiarse del suelo, para devolverle protagonismo en el gobierno de la política de vivienda.

2.3. Dinamizar la gestión del parque de viviendas sociales

Para que el parque de viviendas HLM pueda desempeñar un papel importante en la política de vivienda, hay que intensificar el esfuerzo de construcción de viviendas sociales y mejorar la gestión del parque. Para ello, los autores abogan por introducir más equidad en la ocupación del parque. Ello exige en particular aplicar la ley sobre la revisión de los alquileres en caso de aumento de las remuneraciones, diferenciar los límites a los recursos o adaptar el derecho de mantenimiento en el lugar al derecho de mantenimiento en el parque para luchar contra la subocupación. Finalmente, una gestión más activa implica mejorar el gobierno de las oficinas de HLM. Ello podría llevarse a cabo agrupándolas y uniformizando sus estatutos, haciendo más transparente el proceso de nombramiento de los representantes sociales o también encomendando la gestión del parque a socios privados. En cambio, los autores consideran que la venta de apartamentos HLM a los inquilinos que los ocupan, que a menudo acapara el debate, es sólo una herramienta marginal de acceso a la propiedad.

2.4. Racionalizar las ayudas públicas a la vivienda

En treinta años, los préstamos y subvenciones se han multiplicado sin que se hayan logrado

necesariamente sus objetivos iniciales. Teniendo en cuenta el endurecimiento de los límites presupuestarios, para que la aplicación de ayudas e incentivos públicos relativos a la vivienda sea más eficaz, hay que replantearse y evaluar los distintos sistemas de préstamos y ayudas a la vivienda. Así, los autores proponen llevar a cabo, para el acceso a la vivienda o la inversión destinada al alquiler, un análisis de la zonificación de todas las ayudas a la construcción y a las personas para concentrar a continuación las subvenciones y ayudas fiscales en las zonas de tensión. Igualmente, recomiendan revisar la utilización de las cuentas de ahorro para la adquisición de una vivienda (PEL), incluso poner fin a ellas, para centrar el esfuerzo en los préstamos sin interés, cuyos efectos deberán evaluarse periódicamente. En este sentido, los autores subrayan que la reforma anunciada del «1 % *logement*» [contribución de las empresas a los gastos de vivienda], así como las medidas de reducción del límite de los recursos para el acceso a las viviendas sociales y de indexación de los alquileres HLM, parecen ir en el sentido de la racionalización de las ayudas y la delimitación de la política de vivienda. Igualmente con el objetivo de evaluar los incentivos, los autores abogan por realizar un balance de los costes y las ventajas de las medidas a favor del mantenimiento del buen estado del parque inmobiliario consecutivas a los acuerdos Grenelle del medioambiente (regulaciones y/o incentivos destinados a elevar las normas relativas al ahorro de energía y el desarrollo sostenible). Finalmente, en materia de fiscalidad, los autores critican la imposición de las viviendas vacías, que recomiendan suprimir. Asimismo, proponen eliminar la residencia principal del impuesto sobre el patrimonio (ISF) y, como contrapartida, aumentar el impuesto sobre sucesiones.

2.5. Reducir el coste de las transacciones

En Francia, los costes de transacción para la adquisición de una vivienda son más elevados, y a menudo en una gran proporción, que en otros países de la OCDE, en particular debido a las comisiones de agencia. Para eliminar este obstáculo a la fluidez de los intercambios, el informe recomienda reducir o incluso suprimir el impuesto sobre transmisiones patrimoniales e intervenir en los márgenes de los intermediarios, haciéndolos más transparentes para los vendedores.

2.6. Ampliar y hacer más seguro el crédito

La subida de los tipos de interés y la crisis del verano de 2007 han marcado el fin de las condiciones de crédito muy laxas de las que disfrutaban los últimos años los prestatarios y han llevado a cuestionarse la titulización bancaria. La acumulación de estas dificultades podría hacer que las entidades se vuelvan más prudentes, o incluso temerosas, a la hora de conceder créditos inmobiliarios. Además, en vistas de la particularidad del sistema de financiación francés, que se basa casi exclusivamente en la fianza, los autores proponen desarrollar el recurso a la hipoteca. No se trataría de adoptar un sistema hipotecario «puro», cuyos fallos son actualmente muy patentes, sino de optar por un modelo de crédito inmobiliario híbrido, en el que se tenga en cuenta la solvencia del prestatario pero también el valor del bien adquirido hipotecado. Seguir esta dirección implicaría reducir los gastos relativos a la constitución de la hipoteca, para fomentar el recurso a ésta de los prestatarios. Como contrapartida, los autores proponen una delimitación de la distribución de crédito inmobiliario que permita excluir los tipos de préstamo más arriesgados (como los préstamos sin amortización o de duración muy larga). Conseguir ampliar de manera controlada el acceso al crédito desarrollando el recurso a la hipoteca supone también aligerar los procedimientos legales de recuperación de los activos hipotecados y reforzar las garantías, para limitar las retenciones de los prestamistas. Una propuesta realizada en este sentido por los autores del informe es la de reforzar el papel del Fondo de Garantía para el Acceso Social a la vivienda (FGAS). Finalmente, los autores insisten en el hecho de que el desarrollo de un mercado financiero de titulización hipotecaria es una condición necesaria para el desarrollo del mercado hipotecario francés.

2.7. Estimular la inversión destinada al alquiler privado

La inversión para el alquiler privado sufre el desinterés de los arrendadores privados así como de los inversores institucionales (la proporción de los primeros ha pasado del 31% al 26% en veinte años y la de los segundos, del 9% en 1996 al 6% en 2002). Según los autores, esta evolución se debe principalmente al peor tratamiento fiscal para los propietarios arrendadores que para los

propietarios ocupantes. También está relacionada con el hecho de que en Francia se da a los arrendatarios una protección considerada particularmente favorable. Los autores también proponen, por una parte, revisar los incentivos fiscales del alquiler privado y, por otra, tomar medidas para proteger mejor a los propietarios arrendadores. En particular, se trataría de aplicar un seguro específico de alquiler contra los factores aleatorios de los ingresos, o bien de asegurar el régimen de expulsiones para garantizar al propietario la recuperación de su inmueble. El informe propone asimismo atraer a los inversores institucionales creando unas condiciones propicias para la colaboración público-privada, principalmente para la construcción de viviendas sociales. Finalmente, para fomentar las inversiones en zonas desfavorecidas, los autores proponen adoptar una «*Community Reinvestment Act*» a la francesa, es decir obligar a las entidades financieras que recaudan los ahorros a reinvertir una parte de ellos en estas zonas.

3. Comentarios

En su comentario, Patrice Lanco subraya que el informe trata la mayor parte de los temas planteados por la política de vivienda y repasa las observaciones y propuestas de los autores. En particular, cuestiona la relación a largo plazo entre el precio de la vivienda y la renta disponible de los hogares y señala que el desarrollo de la propiedad podría ser en sí un factor de desconexión entre los precios de la vivienda y sus fundamentos. También recuerda que el alza de precios está inducida por la «lucha por el espacio» y que, por ello, la cuestión no es tanto saber si las clases medias pueden acceder a una vivienda, si no más bien la del acceso a las zonas caras. Por otra parte, si bien está de acuerdo con los autores en que la agrupación a escala intermunicipal de las competencias de urbanismo y vivienda es un componente esencial del nuevo modo de gobierno a aplicar, se interroga acerca de la legitimidad de la ampliación de las ayudas para viviendas de segunda mano a personas con más recursos, que proponen los autores, pero que constituye, según él, un puro efecto de «peso muerto» de los incentivos. Además, a diferencia de los autores del informe, considera necesario mantener las cuentas vivienda, ya que constituyen según él un «aprendizaje» para la fase de acceso. En cuanto a la gestión del parque de viviendas sociales, reconoce la necesidad de modernizarlo y para ello sugiere inspirarse en los contratos de delegación

de servicios públicos. Finalmente, reconoce que la ampliación del acceso al crédito es clave para el desarrollo del acceso a la propiedad, pero considera que la causa del desarrollo insuficiente del crédito hipotecario no es la fianza, sino más bien la actitud reservada de la sociedad francesa con respecto al crédito.

Étienne Wasmer subraya la exhaustividad de los temas tratados en el informe, pero lamenta que no se haya dado preferencia a otras soluciones prioritarias. Según él, habría merecido la pena que el informe entrara en detalle en algunos problemas sutiles de economía política y de subsidiariedad para comprender mejor el déficit de oferta global. Lamenta igualmente que en el informe no se profundice en la cuestión del derecho a la vivienda. Finalmente, también debería haberse ahondado en el tema de la valoración de la eficacia del sistema de ayudas a la vivienda. Según Étienne Wasmer, aunque los autores hayan tratado de proponer unas soluciones operativas concretas, a veces muy detalladas, han dejado de lado una serie de cuestiones fundamentales. Una primera cuestión es la de la pertinencia de las ayudas a la vivienda en comparación con las ayudas a las rentas. También cabe interrogarse acerca de los efectos de las medidas que fomentan el acceso a la propiedad, en particular para las clases desfavorecidas. La cuestión, muy delicada, de la reconciliación del objetivo de diversidad del parque de viviendas sociales con el de equidad también merece ser planteada. Finalmente, el informe habría podido cuestionar la regulación a introducir para incitar a los arrendadores privados a alojar a las poblaciones financieramente frágiles. En cuanto a las propuestas que realiza el informe, Étienne Wasmer está de acuerdo en que hace falta reformar la gestión del parque social y señala que la idea de la apropiación pública de las variaciones de precios cuando el terreno pasa a ser edificable es una buena solución. En cambio, cuestiona la eficacia de la zonificación de las ayudas y se pregunta si no sería preferible optar por acciones públicas de desarrollo de infraestructuras o de ayuda a la distribución de las actividades en el territorio. También cree que hace falta discutir, en lo que se refiere a las medidas destinadas a mejorar la movilidad de los hogares, la indexación de los recursos fiscales al precio del suelo.