



Bartłomiej Barcik
Université Grenoble Alpes

Miasto jako aktywny aktor działań w zakresie równego traktowania Paradoksy i problematyka polityki antydyskryminacyjnej na poziomie lokalnym — Grenoble (Francja)

Abstract: In the beginning of the 21st century, the issue of discrimination became a subject of public policy. Based on two different logics: repressive and preventive, equal treatment policy was to become one of the primary tools in the realisation of the ideal of “actual” equality and social justice.

Nonetheless, despite mobilising state institutions and the efforts of other organisations, implementation of the non-discrimination policies remains fraught with difficulties. To transform the letter of the law into real-world change constitutes a significant problem for French local governments. Likewise, social sciences encounter similar difficulties, particularly from the methodological and epistemic points of view; the city of Grenoble can serve as one of such case studies.

The article discusses the research results of studies conducted by sociologists and political scientists from the Grenoble Alpes University. The main research topic was the complexity of the phenomenon and experience of discrimination as well as the functioning of the Urban Policy, which is perceived in France as a political answer to the issue of growing social and economic inequalities in the so-called difficult neighbourhoods. The example of Grenoble contributes a lot of findings which can serve as a basis of general reflection on the coherence and effectiveness of the implemented policies as well as their actual influence on leveling the inequalities among the inhabitants of urban spaces.

Key words: discrimination, equal treatment, public policy, Grenoble, Urban Policy

Zainteresowanie nauk społecznych miastem i procesami społeczno-ekonomicznymi związanymi z jego rozwojem nie jest przypadkowe. Jak przewidywał Henri Lefebvre jeszcze w latach 70. ubiegłego wieku, „rewolucja urbani-

styczna” dokonuje się obecnie na naszych oczach (Lefebvre, 1974). Tylko w ciągu minionego stulecia liczba mieszkańców miast powiększyła się dwunastokrotnie. W 2009 roku po raz pierwszy w historii ponad połowę populacji światowej stanowiła ludność miejska (ponad 3,4 mld osób). W przypadku Francji owe proporcje są jeszcze bardziej wyraziste. Trzech na czterech Francuzów mieszka w mieście i jak na razie ów proces nie notuje tendencji spadkowej.

Ta „nowa” epoka, zwana „czasem miast” zachęca do dokładniejszego przyjrzenia się procesom związanym z urbanizacją. Jak podkreślają autorzy *Sociologie urbaine*, „miasto jest zarazem terytorium i populacją, ramami materialnymi i jednością życia kolektywnego, konfiguracją obiektów fizycznych i węzłem relacji między podmiotami społecznymi” (Grafmeyer, Authier, 2015). Przestrzenie miejskie utrzymują w ten sposób skomplikowane relacje z życiem społecznym, które je ukształtowało. Rozmieszczenie grup społecznych na obszarach zurbanizowanych czy usytuowanie infrastruktury służącej obywatelom nie jest dziełem przypadku. Jeśli zatem spojrzeć na miasto jako na odbicie struktur i relacji społecznych, dla których stanowi ono jednocześnie materialne wsparcie, analiza procesów w nim zachodzących dostarcza bogatego materiału do badania takich zjawisk, jak nierówności społeczne czy redystrybucja oraz dostęp do dóbr i usług.

Jednym ze zjawisk, które nieodłącznie wiążą się z tworzeniem i funkcjonowaniem miasta, jest dyskryminacja. Termin ten używany zarówno w liczbie pojedynczej, jak i mnogiej stał się w ostatnich latach pojęciem nieodzownym w debacie publicznej we Francji. W dyskusjach o nierównościach społeczno-ekonomicznych, (nie)sprawiedliwości społecznej, wykluczeniu, integracji czy wielokulturowości słowo „dyskryminacja” odmieniane jest przez wszystkie przypadki i nie schodzi z ust polityków, dziennikarzy, jak również przedstawicieli świata uniwersyteckiego. Argumenty, wiedza i statystyki dotyczące tego zjawiska są od lat 80. na bieżąco „dostarczane” przez środowisko uniwersyteckie. Status badawczy dyskryminacji — podobnie jak w sferze politycznej — przybrał charakter „problemu” za sprawą złożoności procesów i mechanizmów, które to pojęcie pokrywa i opisuje (Guillot, Prévert, 2013).

Badania nad kwestią dyskryminacji mają jeszcze inny, niezwykle ważny, epistemologiczny, wymiar. Jeśli przyrzeć się bowiem zjawisku nierównego traktowania jako rezultatowi niewłaściwego funkcjonowania sfer, takich jak rynek pracy, mieszkalnictwo, edukacja czy służba zdrowia, walka z dyskryminacją jawi się w politycznym i socjologicznym wymiarze jako próba odpowiedzi i naprawy „zepsutego” świata, produkującego poczucie niesprawiedliwości społecznej i wykluczającego spore grupy społeczne z dostępu do dóbr i usług zarówno publicznych, jak i prywatnych.

W takiej perspektywie „przemysł na nowo” miasta, działań publicznych służących zredefiniowaniu w nim miejsca dla obywateli nabiera nowego, również etycznego wymiaru. Postawiona w taki sposób kwestia dyskryminacji odsyła nas do refleksji i swoistego impasu, w jakim znalazła się polityka publiczna w ostatnich latach, nie nadążając z adekwatnymi odpowiedziami na głębokie przeobrażenia dotyczące „poszatowanego człowieka”, jego miejsca w świecie, nie tylko w sferze

materialnej, ale także symbolicznej. Badania nad miastem i jego polityczna wizja stają się w ten sposób częścią refleksji nad „uznaniem” jednostki (posługując się teoriami Honnetha, Ricoeura) i pomysłem na jej funkcjonowanie w rzeczywistości, która ostatnimi laty „przyspieszyła” m.in. dzięki rozwojowi nowych technologii, nowych sposobów komunikowania (się). Jak brzmi zatem we Francji polityczna odpowiedź na pomoc jednostce w odnalezieniu się w tej nowej „miejskiej” rzeczywistości, która stanowi często jedyne źródło i bazę do zbudowania własnej tożsamości i godności, w sytuacji, w której — by użyć metafory — miejska ulica stała się miejscem „przejazdu”, tracąc status „miejsca spotkania” z Innym?

Artykuł ten jest okazją do syntetycznego przedstawienia rezultatów badań naukowych dotyczących zjawiska dyskryminacji, jak również procesów towarzyszących operacji architektonicznych na „żywej tkance miejskiej” w ramach odnowy urbanistycznej. Obie kwestie znajdują wspólny mianownik w postaci rządowej polityki miejskiej, która jest we Francji próbą odpowiedzi na rosnące nierówności społeczne i ekonomiczne w obszarach zurbanizowanych, wpisując się tym samym w refleksję nad tym, jak pomóc współczesnemu człowiekowi, któremu często brakuje jasnych i stałych punktów orientacyjnych oraz nierzadko skazanemu na samotne szukanie symbolicznej równowagi. Badania, o których mowa, prowadzone były przez socjologów i politologów z Uniwersytetu Grenoble Alpes pod kierunkiem prof. Ewy Bogalskiej-Martin.

Wokół (niepewnego) doświadczenia dyskryminacji

Z pozoru definicja prawna dyskryminacji nie pozostawia żadnych wątpliwości. Artykuł 225-1 francuskiego Kodeksu karnego precyzuje, że do dyskryminacji dochodzi wówczas, gdy jakaś osoba jest traktowana mniej korzystnie niż inna osoba w porównywalnej sytuacji ze względu na jedno z 20 kryteriów określonych przez prawo¹, jak np. wyznawana religia, przekonania polityczne, niepełnosprawność, orientacja seksualna czy płeć. Jedną z ostatnich przesłanek, które francuski rząd dołączył do tego obszernego katalogu, jest miejsce zamieszkania.

Z socjologicznego punktu widzenia akt dyskryminacji ma miejsce w sytuacji nieszanowania równości praw osób ze względu na to, kim one są, a nie ze względu na to, co one robią. Spojrzenie z tej perspektywy na doświadczenie i przeżycie nierównego traktowania odsyła nas do subiektywnego wymiaru dyskryminacji.

¹ Francuskie prawo przewiduje 20 przesłanek, na które może powołać się osoba dyskryminowana: pochodzenie, płeć, sytuacja rodzinna, ciąża, wygląd zewnętrzny, nazwisko, miejsce zamieszkania, stan zdrowia, niepełnosprawność, cechy genetyczne, obyczaje, orientacja lub tożsamość płciowa, wiek, poglądy polityczne, działalność związkowa, przynależność rzeczywista lub przypuszczana do narodu, rasy lub religii. Ów katalog jest o wiele szerszy niż kryteria „wymagane” przez dyrektywy Unii Europejskiej.

Rezultaty badań² dotyczących form kulturowych i doświadczeń dyskryminacji, prowadzone między 2006 a 2008 rokiem w Grenoble i w Łodzi, wskazują wyraźnie na obecność licznych sfer i zjawisk dyskryminacji oraz na ich złożoność na poziomie nie tylko socjologicznym, ale także politycznym. Kompleksowość tego zjawiska stanowi również spore wyzwanie epistemologiczne i metodologiczne. Wpisując się w perspektywę fenomenologiczną proponowaną m.in. przez Heideggera, można stwierdzić, że „doświadczenie nierównego traktowania jest wynikiem permanentnego procesu interioryzacji doświadczania świata zewnętrznego, a jego immanentną cechą jest konfrontacja z różnorodnością form istnienia, a w szczególności ze zjawiskami niesprawiedliwości i nierównego traktowania, interpretowanymi jako dyskryminacja” (Bogalska-Martin, Doutre, Prévert, 2012). Co więcej, badania prowadzone zarówno w Polsce, jak i we Francji potwierdziły przewagę doświadczeń „odczuwanych” nad konkretnymi doświadczeniami ofiar dyskryminacji. Spośród blisko 650 ankietowanych (urzędnicy i petenci urzędów miejskich w Łodzi i Grenoble) ponad 80% osób wskazało na sytuacje, które uznali za odpowiadające definicji nierównego traktowania lub w których byli świadkami aktów dyskryminacji. Niecałe 20% uczestników badań potrafiło wskazać bez wahania i opisać doświadczenia, które łamały przepisy o niedyskryminacji.

Owa „niepewność” wyrażała się m.in. na poziomie semantycznym. W dosyć szerokim basenie pojęciowym (osób ankietowanych, które opisywały swoje doświadczenia) znalazły się pojęcia, takie jak „nierówność”, „niesprawiedliwość” czy „odmowa »otwarcia« dostępu do praktycznego zastosowania praw”. Wszystkie te terminy pokrywały się częściowo lub zastępowały pojęcie dyskryminacji, które bardzo często było wzmacniane przez kategorię rasizmu. Językowy zakres zjawisk nazywanych dyskryminacją odnosił się raczej do wyliczenia grup / populacji dyskryminowanych, podczas gdy inne pojęcia tego samego basenu semantycznego odsyłają do zasad prawnych lub wartości, których należy przestrzegać. W ten sposób doświadczenia dyskryminacji stają się szczególną formą „bycia w świecie”, związaną z istnieniem „podmiotu wrażliwego” (*sujet sensible*) konfrontowanego ze zjawiskami ambiwalencji normatywnej utrudniającej zrozumienie własnych doświadczeń i swojego otoczenia. Są one tworzone w specyficznym środowisku kulturowym (Bogalska-Martin, Doutre, Prévert, 2012). W Grenoble kwestia dyskryminacji cudzoziemców, a w szczególności obywateli pochodzących z krajów Maghrebu, stanowiła jądro tej problematyki.

Jednym z ważniejszych wniosków naszych badań jest potwierdzenie tezy o powszechności doświadczeń przeżywanych jako dyskryminacja, która prowadzi do wytwarzania wiedzy kolektywnej, odpowiadającej „poczuciu pewności”,

² Ekipa badawcza zjawisk dyskryminacji wchodząca w skład Laboratorium Pacte-CNRS UMR 5194 przy Instytucie Nauk Politycznych na Uniwersytecie Grenoble Alpes w Grenoble i kierowana przez prof. Ewę Bogalską-Martin oraz Aline Prévert prowadzi od 2006 roku badania wokół zjawiska i przeżycia dyskryminacji. W kręgu jej zainteresowań znajdują się nie tylko „ścieżki instytucjonalne” i biograficzne osób uznających się za ofiary dyskryminacji, lecz także „niewidoczność” i procesy „uniewidaczniania” przez politykę publiczną grup społecznych szczególnie narażonych na nierówne traktowanie.

że ofiary dyskryminacji są wśród nas, oraz ugruntowanie przeświadczenia, że praktyki społeczne są niesprawiedliwe i dyskryminujące na wielu poziomach i w różnych obszarach. Wiedza ta staje się „społecznym wzorem doświadczenia”, który generuje i określa znaczenie i sens przeżywanych doświadczeń. Staje się ona wówczas nośnikiem znaczeń pozwalających na zrozumienie doświadczeń przeżywanych na co dzień przez osoby wchodzące w różne relacje społeczne i definiowane jako dyskryminacja.

Stąd również wniosek o kluczowej dla wyobrażeń społecznych roli, jaką odgrywa tzw. klimat społeczny, tworzący zjawisko, jakim jest dyskryminacja. Naszym zdaniem, procesy i zjawisko nierównego traktowania nie są wyłącznie efektem międzysubiektywnej konstrukcji rzeczywistości (Berger, Luckmann, 2006), ale również jest on współtworzony w ramach procesu „negocjacji” prowadzonych przez wielu aktorów społecznych, w tym przez instytucje publiczne, samorządy czy stowarzyszenia działające na rzecz walki z różnymi formami dyskryminacji.

Geneza i (nieoczywista) ewolucja polityki antydyskryminacyjnej we Francji

Wspomniane badania naukowe z lat 2006—2008 pokazały, że w działaniach publicznych na rzecz równego traktowania nie można abstrahować od strony subiektywnej doświadczenia dyskryminacji. W jaki zatem sposób przetłumaczyć na język polityki publicznej relacje między subiektywnym wymiarem dyskryminacji a jej obiektywizacją przez prawo i instytucje? Jaką formę przybrała, a właściwie przybrały różne rodzaje polityki publicznej poświęcone kwestii nie-dyskryminacji we Francji?

Mimo że zasada równego traktowania wpisana jest w historię francuskiej państwowości od kilku wieków, dopiero w ostatnim dziesięcioleciu obserwujemy we Francji włączenie się problematyki dyskryminacji w główny nurt debaty publicznej i działań rządowych. Ów proces zabrał sporo czasu i dopiero w ostatnich latach wykryształizowały się dwie logiki walki z dyskryminacją: przez karanie, penalizację aktów nierównego traktowania i działania mające na celu zmianę klimatu społecznego. O ile pierwszy sposób miał charakter *stricte* prawny i represyjny, drugie rozwiązanie, o charakterze prewencyjnym, ma na celu działania uświadamiające i edukacyjne, skupiające się na przyczynach, a nie na skutkach tego zjawiska. Chodzi przede wszystkim o akcje skierowane na zmianę wyobrażeń społecznych, stereotypów i uprzedzeń zakorzenionych w społeczeństwie francuskim.

Problematyka dyskryminacji wpisuje się w tradycję praw człowieka i obywatela, która jest nieodłącznym elementem współczesnej francuskiej historii. Wystarczy przypomnieć wydarzenia i dokument programowy Rewolucji Francuskiej, którym była uchwalona w 1789 roku „Deklaracja praw człowieka i obywatela”, gwarantująca fundamentalne wolności i prawa obywatelskie. Tryptyk „Liberté — Égalité

— *Fraternité*” był również potwierdzany wielokrotnie w ustawach zasadniczych. W preambule do konstytucji z 1946 roku możemy przeczytać m.in.:

Nazajutrz po zwycięstwie odniesionym przez wolne narody nad reżimami, które usiłowały ujarzmić i poniżyć osobę ludzką, lud francuski proklamuje ponownie, że każda istota ludzka, bez różnicy rasy, religii i przekonań posiada prawa niezbywalne i święte. Potwierdza uroczyście prawa i wolności człowieka i obywatela uświęcone przez Deklarację Praw z 1789 r. i podstawowe zasady uznane przez ustawy Republiki³.

Uchwalona w 1958 roku Konstytucja V Republiki potwierdza w artykule n° 1, że Francja zapewnia równość wobec prawa wszystkim obywatelom bez względu na ich pochodzenie i wyznanie⁴.

Z początkiem lat 70. XX wieku problem równego traktowania stał się przedmiotem procesu legislacyjnego. Dzięki lobbingowi stowarzyszeń takich jak MRAP⁵ dyskryminacja zostaje zakwalifikowana jako przestępstwo i zapisana w Kodeksie karnym na mocy uchwalonego w 1972 roku tzw. prawa Plevena („la loi Pleven” — od nazwiska René Plevena, ówczesnego ministra sprawiedliwości). Kilka lat później zasada niedyskryminacji została również wpisana we francuski Kodeks pracy⁶. Francuski arsenał prawny zakazujący dyskryminacji został wzbogacony o kolejne przepisy w latach 90., rozszerzające np. zakres motywów nierównego traktowania o kryterium płci, sytuacji rodzinnej (1975), obyczajów (1985), niepełnosprawności (1989), stanu zdrowia (1990) oraz opinii politycznych i działalności związkowej (1994).

Wydawać by się mogło, że tak liczne zapisy prawne sprawią, że nie będzie problemów z realizacją ideału równości obywateli wobec prawa. Wpisanie zasady równego traktowania do najważniejszych dokumentów prawnych nie wystarczyło jednak, by problem dyskryminacji zniknął w społeczeństwie francuskim. Wręcz przeciwnie, rzeczywistość dyskryminacyjna stała się jednym z głównych elementów debaty i działań wokół pogłębiających się nierówności społeczno-ekonomicznych. Za przykład mogą posłużyć stale utrzymujące się wyraźne nierówności między kobietami i mężczyznami, dyskryminacja ze względu na pochodzenie czy akty rasizmu i ksenofobii, które nie zniknęły z dnia na dzień. Realizacja formalnie zapisanego ideału równości obywateli wobec prawa okazuje się wielkim wyzwaniem

³ Wstęp do Konstytucji Republiki Francuskiej z 27 października 1946 roku.

⁴ „La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée”. [„Francja jest Republiką niepodzielną, świecką, demokratyczną i socjalną. Zapewnia ona równość wobec prawa wszystkim obywatelom bez względu na pochodzenie, rasę lub religię. Respektuje wszystkie przekonania. Jej organizacja jest zdecentralizowana”].

⁵ MRAP (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples) — Ruch Przeciwno Rasizmowi i na rzecz Przyjaźni Między Ludami, założony w 1949 roku przez ofiary deportacji i działaczy ruchu oporu podczas II wojny światowej.

⁶ La loi du 4 août 1982, relative aux libertés des travailleurs.

dla całego społeczeństwa francuskiego, zwłaszcza w czasach kryzysu ekonomicznego, który trapi Francję od wielu lat.

Jak przypomina Aline Prévvert, przekonanie o dobrym funkcjonowaniu francuskiego reżimu państwa opiekuńczego oraz wiara w działanie ideałów republikańskich przez długi czas nie pozwalały francuskim elitom politycznym na uznanie zjawiska dyskryminacji jako „realnego” problemu występującego w społeczeństwie i na spojrzenie z odwagą na istniejący stan rzeczy. Jak podkreśla francuska politolog badająca genezę polityki publicznej poświęconej nierównemu traktowaniu, problematyka dyskryminacji przez bardzo długi czas nie tylko pozostawała w sferze tabu, lecz także stanowiła we Francji „kwestię nieprze/niepomyślaną politycznie” — *impensé politique* (Prévvert, 2015). W wyobraźni francuskiej klasy politycznej utrwaliło się przekonanie, że zapisy prawne są wystarczającą gwarancją respektowania równego traktowania. Nie był to jednak jedyny powód, którym można wytłumaczyć „opieszałość” francuskich elit wobec problemu nierównego traktowania jako realnego wyzwania oraz w walce z formami dyskryminacji, które nierzadko miały charakter zinstytucjonalizowany. Według Aline Prévvert, pryncypia republikańskie, przyjęte pod koniec XVIII wieku, a szczególnie ideał równości, stanowiły swoisty „efekt maski” państwa prawa, która długo skrywała głębokie nierówności między obywatelami. Nie bez znaczenia była roztaczana przez francuskie elity wizja jedności państwa francuskiego. Służąca jej jako narzędzie, unifikująca kategoria narodowości stanowiła źródło „zaślepienia” dotyczącego kwestii dyskryminacji. Swój udział w budowaniu społecznej świadomości i w kształtowaniu wyobrażeń społecznych dotyczących niektórych kategorii populacji miała przeszłość kolonialna Francji. Skazała ona Francuzów na życie przez długie lata w swego rodzaju schizofrenii między afiszowanym uniwersalizmem i promowaniem idei praw człowieka a praktykami bazującymi na ideologii rasizmu. „Nieobecność” problemu równego traktowania w sferze publicznej obrazuje kompletny brak samego pojęcia dyskryminacji w debacie politycznej i uniwersyteckiej do początku lat 80., a nawet do końca lat 90. XX wieku w dyskursie sporo jeszcze znaczących we Francji związków zawodowych.

Na zmianę tego stanu rzeczy miały bez wątpienia wpływ wydarzenia polityczne z początku lat 80. Jednym z nich był powrót do władzy lewicy, co pozwoliło na wprowadzenie do debaty publicznej nowych wątków i nowego spojrzenia na społeczeństwo francuskie. Po kilkudziesięciu latach „nieobecności” tego ugrupowania, w 1981 roku prezydentem V Republiki zostaje wybrany François Mitterand, pochodzący z Partii Socjalistycznej. Ale lata 80. XX wieku to również pojawienie się na politycznej scenie partii i dyskursu skrajnie prawicowego, uosabianego przez Jeana-Marie Le Pena i Front Narodowy. Należy również przypomnieć, że równocześnie z tymi procesami w społeczeństwie francuskim pojawił się „nowy aktor” — druga generacja przybyłych do Francji po II wojnie światowej imigrantów, których obecność i aktywność pomogła uwidocznić znaczący problem dyskryminacji rasowej.

Na konkretne działania francuskiego rządu należało poczekać jeszcze kilka lat, do czasu kolejnego powrotu socjalistów do sfer rządowych. Za symboliczną datę

przyjmuje się we Francji rok 1998 i wystąpienie Martine Aubry, ówczesnej minister pracy i solidarności, która zabiegała o wpisanie dyskryminacji w zatrudnieniu jako priorytetu polityki integracyjnej. Trzy inicjatywy francuskiego rządu pod kierownictwem Lionela Jospina pomogły przejść dyskryminacji ze statusu kwestii „nieprzemyślanej” do statusu „aktywnego działania”: powołanie do życia linii telefonicznej 114, skierowanej do ofiar dyskryminacji, utworzenie grupy badawczej pracującej nad dyskryminacjami (GELD — Groupe d’Études sur les Discriminations) oraz zainicjowanie na poziomie departamentów tzw. komisji dostępu do działań obywatelskich (CODAC — Commissions Départementales d’Accès à la Citoyenneté), które miały koordynować prace lokalnych instytucji i stowarzyszeń pracujących na rzecz równego traktowania.

Bez wątpliwości można stwierdzić, że tak jak w przypadku innych krajów europejskich najbardziej mobilizującym i pragmatycznym impulsem były dyrektywy Unii Europejskiej przyjęte z początkiem lat 2000 w odpowiedzi na zapisanie w traktacie z Amsterdamu w 1997 roku kwestii dyskryminacji jako jednej z prerogatyw wspólnotowych. Wprowadzenie tej kwestii do politycznej agendy przypieczętowało uchwalenie w 2001 roku przez francuski parlament prawa o równym traktowaniu i utworzenie w 2004 roku wyspecjalizowanej instytucji do spraw walki z dyskryminacją (HALDE — Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l’égalité, która od 2011 roku nosi nazwę Défenseur des droits i jest odpowiednikiem polskiego Rzecznika Praw Obywatelskich).

Potrzeba było zatem kilku dziesięcioleci, by nierówne traktowanie z niezauważanego zjawiska społecznego przemieniło się w przedmiot polityki publicznej. Tym samym kwestia dyskryminacji stała się również jednym z priorytetów wielu francuskich samorządów. Owo zaangażowanie stało się możliwe dzięki procesom decentralizacyjnym z początku lat 80. ubiegłego stulecia i przejściem przez francuskie gminy i departamenty kompetencji w zakresie polityki socjalnej. Teren pod te zmiany przygotowało wdrażanie tzw. polityki miejskiej.

Polityka miejska jako front działań na rzecz równego traktowania

O ile penalizacja dyskryminacji może być egzekwowana przez działanie sądów i instytucji wyspecjalizowanych jak Défenseur des droits, o tyle o wiele więcej problemów z przetłumaczeniem na konkretne działania ma logika prewencyjna. Jej wdrażanie napotyka na wiele trudności, gdyż dotyczy wielu niezależnych dziedzin i różnych aspektów polityki publicznej z zakresu np. edukacji, rynku pracy czy mieszkalnictwa. Jedną z nich jest również tzw. polityka miejska, bez której walka z dyskryminacją pozostałaby w wielu regionach Francji martwą literą prawa. Warto zatem przypomnieć jej genezę i założenia oraz prześledzić interakcje z działaniami publicznymi poświęconymi równemu traktowaniu.

Polityka miejska zaczęła się kształtować w latach 70. ubiegłego wieku jako odpowiedź na problem starzejących się dzielnic i blokowisk wybudowanych po zakończeniu II wojny światowej. Oprócz aspektów technicznych (urbanistyka i architektura) jedną z głównych przyczyn wprowadzenia tego rządowego programu było znaczące pogarszanie się sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców owych dzielnic i kwestie bezpieczeństwa, które wstrząsnęły opinią publiczną latem 1981 roku po zamieszkach w Vaulx-en-Velin oraz Minguettes (przedmieścia Lyonu).

Głównym celem polityki miejskiej jest redukcja nierówności społecznych i terytorialnych na terenach zurbanizowanych. Jej działania skierowane są na wyrównywanie szans przestrzeni kumulujących tzw. upośledzenia miejskie, ekonomiczne i społeczne dzięki podejmowaniu akcji wpisanych w takie dziedziny, jak urbanistyka, edukacja, mieszkalnictwo, bezpieczeństwo. W praktyce terenem aplikacji tej polityki są tzw. *banlieues*, przypominające w swojej strukturze polskie osiedla mieszkaniowe usytuowane na obrzeżach miast. Warto przypomnieć, że jeszcze w latach 70. owe dzielnice mieszkaniowe były miejscem różnorodności społecznej, etnicznej czy klasowej. Atrakcyjne szczególnie dla klas średnich *banlieues* zaczęły diametralnie zmieniać swoją strukturę socjologiczną na skutek kolejnych kryzysów ekonomicznych i rosnącej pauperyzacji owych przestrzeni miejskich.

Inspiracją intelektualną polityki miejskiej stał się raport ówczesnego ministra i mera Grenoble Huberta Dubedouta, który w 1983 roku opublikował wyniki prac zespołu ekspertów i naukowców, nakreślając kształt nowych wyzwań, które można streścić wokół pięciu priorytetów:

- rozwój tzw. *mixité sociale*, czyli zróżnicowania społecznego miast,
- waloryzacja zaangażowania obywatelskiego i działania stowarzyszeń mieszkańców w zarządzaniu dzielnicami,
- rozwój ekonomii i gospodarki lokalnej,
- odnowienie polityki przyznawania mieszkań,
- działania prewencyjne w zakresie bezpieczeństwa.

Logika polityki miejskiej stała się tym samym dwutorowa, przewidując z jednej strony działania na rzecz rewaloryzacji i odnowy przestrzeni urbanistycznej dzielnic wskazanych jako priorytetowe, a z drugiej — akcje mające na celu zmianę sytuacji osób zamieszkujących owe obszary z ich aktywnym udziałem. Wdrażanie rządowego programu interwencyjnego nie byłoby możliwe bez reform instytucjonalnych i decentralizacji Francji z początku lat 80., które otwały drogę do wzmocnienia roli samorządów w kreowaniu i wdrażaniu polityk publicznych. Jak zaznacza Kazimiera Wódz: „[...] w konsekwencji — od 1982 mamy do czynienia we Francji z rozwojem lokalnej polityki społecznej, realizowanej poprzez takie programy jak [...] Developpment Social des Quartiers (DSQ), Developpment Social Urbain (DSU), Zones d'Éducation Populaire (ZEP) czy ZUS (Miejskie Sfery Wrażliwe)” (Wódz, 2014). Cytując francuskiego socjologa miasta Jacques'a Donzelota, autorka podkreśla proces przekazywania samorządom terytorialnym części kompetencji i przekształcania swojej roli z administratora w animatora, z zachowaniem

kompetencji inicjatora, częściowego płatnika i kontrolera. Przykładem mogą być tzw. Contrats de Ville (Kontrakty Miejskie) zastąpione w 2007 roku przez CUCS (Kontrakty Miejskie Spójności Społecznej), stanowiące narzędzia, w ramach których państwo zobowiązywało się finansować lokalne inicjatywy skierowane do defaworyzowanych obszarów miejskich. Kazimiera Wódz przypomina również, że dzielnice priorytetowe stały się jednocześnie „poligonem doświadczalnym testowania nowych form pracy środowiskowej, opartej na współpracy międzysektorowej, z naciskiem na aktywizowanie mieszkańców i wspieranie partycypacji obywatelskiej” (Wódz, 2014).

Polityka miejska pozostała niezmiennie priorytetem kolejnych rządów i samorządów, zarówno tych kojarzonych z prawicą, jak i tych kojarzonych z lewicą, a jej rangę podkreśla m.in. powołanie do życia Ministerstwa Miasta w 1990 roku. Według danych z 2013 roku 32 programy uruchomione i koordynowane przez kilka ministerstw (rozwój społeczno-ekonomiczny, edukacja czy przeciwdziałanie przestępczości) szacowane były na 2,7 mld euro, w tym około 500 mln euro na samą politykę miejską, obejmującą 2 500 dzielnic priorytetowych.

Planowana na 2015 rok reforma i przygotowanie nowej „mapy geografii priorytetowej” zmniejszy prawie o połowę liczbę obszarów objętych pomocą (1 300). Obecne zmiany w polityce miejskiej wynikają w dużej mierze z oceny jej dotychczasowych rezultatów, które w wielu dziedzinach nie są satysfakcjonujące. Mimo kilku dziesięcioleci funkcjonowania i kilku miliardów euro przeznaczonych na rozwiązanie problemów tzw. trudnych dzielnic raporty ewaluacyjne podkreślają trzy główne problemy: brak przejrzystości w wyznaczaniu obszarów priorytetowych, nieproporcjonalność środków do ciągle zwiększającej się liczby dzielnic objętych pomocą oraz brak koordynacji i nierówności w ewaluacji dotychczasowej polityki. Wśród danych statystycznych uwagę zwraca utrzymująca się od 2003 roku duża stopa bezrobocia, która w *banlieues* jest co najmniej dwa razy większa niż na innych obszarach. Innym niepokojącym wskaźnikiem jest stopa ubóstwa, która w dzielnicach priorytetowych (32,4% w 2011 roku) jest przeciętnie trzykrotnie wyższa od średniej krajowej (12,2%).

Badania naukowe prowadzone w latach 2008—2009 w jednej z dzielnic Grenoble⁷ pomogły nam lepiej zrozumieć klimat społeczny dzielnic objętych pomocą w ramach polityki miejskiej. Analiza procesów socjologicznych zachodzących w dzielnicy Mistral uwiaryściła, jak daleko idące mogą być przeobrażenia społeczne, ale i (r)ewolucja w sposobie zamieszkiwania, użytkowania i percepcji swojej dzielnicy na skutek tzw. rewitalizacji i przekształcenia obszarów śródmiejskich.

Quartier Mistral stanowi jeden z tzw. wrażliwych obszarów w tkance miejskiej Grenoble i charakteryzuje się wysokim stopniem izolacji w stosunku do reszty miasta. Granice blokowiska, wzniesionego w latach 50. i 60. ubiegłego wieku przez imigrantów z Afryki i południowej Europy, wyznaczone są przez ruchliwe ciągi komunikacyjne, jak np. obejście autostradowe aglomeracji Grenoble.

⁷ Rezultaty badań naukowych prowadzonych między 2008 a 2009 rokiem przez socjologów, psychologów społecznych, politologów pod kierunkiem prof. Ewy Bogalskiej-Martin zostały opisane w raporcie *Manager la qualité en site dégradé* (zob. bibliografia).

Poczucie odizolowania od reszty miasta pogłębione zostało przez nieistniejącą praktycznie w tej okolicy komunikację miejską. Podczas gdy centrum Grenoble oddalone jest od Mistral zaledwie o 3 kilometry, dystans, który dzieli te dwa miejsca w wymiarze symbolicznym, jest znacznie większy. Znacząca liczba mieszkańców uczestnicząca w badaniach wskazała, że w ostatnich kilkunastu latach nie widziała potrzeby „odwiedzin” centrum miasta, podkreślając jednocześnie przywiązanie do swojej dzielnicy, stanowiącej odrębne i niemalże samowystarczalne miasteczko (*village*).

Efekt ten wzmocniony był usytuowaniem w dzielnicy większości instytucji zabezpieczających tzw. usługi lokalne (*services de proximité*), jak pomoc społeczna, centrum kultury, biblioteka czy żłobek, a ponadto zaplecze handlowe również znajdowało się na miejscu. Mimo tego w związku ze strukturą i problemami społeczno-ekonomicznymi dzielnicy Mistral władze lokalne w porozumieniu z instytucjami rządowymi podjęły decyzję o objęciu tego obszaru programem odnowy urbanistycznej. Dzielnica ta charakteryzuje się silną koncentracją, a właściwie monopolem czynszowego mieszkalnictwa socjalnego (99%) zajmowanego przez blisko 2 800 mieszkańców. Ideą przewodnią programu finansowanego w ramach ANRU — Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (Narodowej Agencji dla Odnowy Miast) było „zbliżenie” dzielnicy Mistral do pobliskiej dzielnicy Eaux Claires, zamieszkałej w większości przez przedstawicieli klasy średniej. Owo „zbliżenie”, a nawet „przyklejenie” (termin używany przez urzędników miejskich) miało odbyć się m.in. przez „wymieszanie” populacji obu dzielnic i zwiększenie ich różnorodności społeczno-ekonomicznej. Głównymi narzędziami tych zmian stały się operacje architektoniczne, niestety słabo konsultowane z lokalną populacją. W ten sposób Quartier Mistral stała się swoistym laboratorium nowych praktyk związanych z przekształcaniem przestrzeni miejskiej w celu zaprowadzenia zmian społecznych według zasady, że dotykając tkanki architektonicznej, będzie można wpłynąć na tkankę społeczną w tej części miasta i ją zmienić.

Program ANRU przewidywał m.in. wyburzenie sporej liczby mieszkań (4 wieżowce), wraz z przekwaterowaniami i budowę nowych apartamentów, nie tylko socjalnych. Odnowie architektonicznej niektórych budynków mieszkalnych towarzyszył projekt odnowienia infrastruktury sportowej i drogowej wokół dzielnicy. Pomysłem na zbliżenie lokalnej ludności i jej integrację z sąsiednią dzielnicą Eaux Claires była budowa nowej szkoły podstawowej, gimnazjum i centrum kulturowo-społecznego na granicy dwóch obszarów. Inną inicjatywą, która miała „zachęcić” mieszkańców Mistral do częstszego opuszczania ich dzielnicy, była likwidacja lokalnych usług skupionych wokół centrum pomocy społecznej, przedszkola czy centrum kultury.

Mimo ambitnych założeń program renowacji urbanistycznej, a właściwie sposób jego realizacji stał się przedmiotem kontestacji mieszkańców Mistral, którzy nie tylko nie czuli się podmiotem i aktorem zmian, ale także narażeni zostali na skutki dogłębnych przeobrażeń ich zbiorowej tożsamości, dotychczasowych form użytkowania dzielnicy oraz ryzyko zniknięcia lokalnej solidarności i więzi odziedziczonych w przeszłości.

Mimo nadziei na polepszenie wizerunku dzielnicy wyrażanej przez blisko 2/3 mieszkańców oraz na polepszenie jakości życia w tej części miasta (60% ankietowanych) zdecydowana większość uczestników naszych badań całkowicie nie orientowała się co do perspektywy czasowej dotyczącej zakończenia prac. Zmiany architektoniczne wraz ze słabą informacją dotyczącą kolejnych etapów prac, a zwłaszcza wyburzeń kolejnych bloków, tworzyły specyficzną atmosferę „niepewności czasowo-przestrzennej”. Pomimo kampanii informacyjnych organizowanych przez lokalne władze tylko 26% osób, których dotyczył projekt, deklaroowało jego znajomość, a blisko 2/3 mieszkańców wskazywało na niedostateczny i niekompletny przepływ informacji. Dla większości pytanym projekt był za bardzo „rozciągnięty” w czasie. Jednym z powodów były przedłużające się procedury administracyjne związane z wykwaterowaniem części mieszkańców.

Wizja przyszłości mieszkańców Quartier Mistral była więc mocno obciążona niepewnością dotyczącą kształtu dzielnicy po zakończeniu projektu. Ponad połowa ankietowanych była przekonana, że koniec prac nastąpi za 5 do 10 lat. Na dodatek większość pytanym (ponad 65%!) nie była pewna, czy budynek, w którym obecnie mieszkają, również zostanie wyburzony. Trudnej atmosfery nie polepszał fakt, że planowanie przyszłości w kontekście kryzysu ekonomicznego panującego we Francji od kilku lat jest o wiele trudniejsze w takich dzielnicach, jak Mistral, gdzie zjawiska bezrobocia, przestępczości i poczucia dyskryminacji przekraczają czasami kilkakrotnie średnią krajową.

Przykład dzielnicy Mistral dowodzi, że polityka miejska jest frontem walki z nierównościami społeczno-ekonomicznymi na obszarach defaworyzowanych, ale — jak pokazują statystyki i liczne badania naukowe — jednym z nieodzownych elementów klimatu społecznego tych obszarów jest poczucie nierównego traktowania. Dyskryminacja mieszkańców *banlieues* dotyczy licznych dziedzin życia: edukacji, zatrudnienia czy dostępu do usług medycznych, a ich powodem są najczęściej pochodzenie, kolor skóry, akcent czy również prozaicznie — adres zamieszkania. Jednym z zamierzeń reformy polityki miejskiej planowanej na 2015 rok było uczynienie walki z dyskryminacją jednym z priorytetów nowych projektów. Wpisanie równego traktowania do nowych „kontraktów miejskich”, podpisywanych między rządem i samorządami, stało się jednocześnie warunkiem ich finansowania.

Polityka antydyskryminacyjna w Grenoble

Grenoble jest jednym z nielicznych francuskich miast, które zaangażowało się w działania na rzecz równego traktowania jeszcze na długo przed powstaniem polityki miejskiej. Duże znaczenie w tej kwestii miała historia oraz położenie geograficzne stolicy francuskich Alp, która od dziesięcioleci jest miejscem „gościnnym” dla przybyszów z innych krajów. Jak podkreśla socjolog Jacques Barou,

nie ma nic nadzwyczajnego w regularnym napływie imigrantów do miasta, które po II wojnie światowej wyróżniało się intensywnymi procesami urbanizacyjnymi i szybkim rozwojem gospodarczym (Barou, 2004). To, co według Barou odróżniało stolicę francuskich Alp od innych miast dotkniętych przez podobne procesy, to fakt, że integracja populacji napływowych stała się przedmiotem lokalnej polityki publicznej i trwałym elementem tożsamości Grenoble.

Uosobieniem owych inicjatyw jest postać Huberta Dubedouta, który kierował Grenoble między 1965 a 1983 rokiem. To pod jego rządami miasto przeżyło najintensywniejszy okres w rozwoju ekonomicznym i infrastrukturalnym. Nie bez znaczenia była organizacja przez Grenoble Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 1968 roku. Okres ten pozwolił na zrealizowanie wielu nowych inwestycji, które przekształciły dogłębnie dotychczasową strukturę i charakter miasta. Budowa nowego merostwa, powstanie Pałacu Sportów, nowy komisariat policji, szpital oraz nowe ciągi komunikacyjne to tylko niektóre z emblematycznych inwestycji, które stały się z czasem symbolem urbanizacji w Grenoble.

Specyfika i wyjątkowość rządów Huberta Dubedouta dotyczyła o wiele bardziej innowacyjności w podejściu do tzw. kwestii społecznej i demokracji lokalnej. Przykład Grenoble jest ciekawy również dlatego, że stolica francuskich Alp od wielu dziesięcioleci jest uznana za „laboratorium” polityki i nowatorskich rozwiązań socjalnych. Jeszcze w początkach XIX wieku w Grenoble powstały pierwsze we Francji instytucje ubezpieczeń wzajemnych (*mutuelles*). W latach 60. XX wieku otwarto pionierskie na ówczesne czasy centrum planowania rodziny (*planning familial*), a w latach 80. testowano w Grenoble funkcjonowanie minimalnego dochodu gwarantowanego (RMI — Revenu minimum d’insértion).

Wkład Huberta Dubedouta w rozwój polityki miejskiej przedstawiony w opracowanym przez mera raporcie *Ensemble, refaire la ville* pomógł w odejściu od scentralizowanego modelu prowadzenia polityki publicznej, a jego motywem przewodnim było „włączanie” (*insertion*) i akcentowanie potencjału mieszkańców. I to właśnie wola politycznej solidarności i promowanie przyjaznych warunków do integracji populacji pochodzenia zagranicznego ze społecznością Grenoble stało się „znakiem firmowym” ostatnich kadencji Dubedouta.

W 1995 roku powracająca do władzy w Grenoble lewica na czele z Michelem Destotem, który przewodził czerwono-różowo-zielonej koalicji, powróciła do spuścizny po Dubedoucie, dając tym samym początek lokalnej polityce antydyskryminacyjnej. Paradygmat równego traktowania na poziomie lokalnym był realizowany głównie w formie działań prewencyjnych. Z racji tego, że ściganie i karanie dyskryminacji jest zarezerwowane dla sądów i centralnych instytucji wyspecjalizowanych w tym zakresie, samorządy musiały znaleźć własny sposób na wdrażanie działań antydyskryminacyjnych. Ich logika skupiła się zatem wokół „pedagogiki” w zakresie niedyskryminacji oraz wsparcia w promowaniu i wdrażaniu dobrych praktyk we współpracy z organizacjami walczącymi z dyskryminacją.

Jak zatem konkretnie realizowano te dwa cele w Grenoble? Jedną z pierwszych inicjatyw nowej koalicji było uchwalenie w 1996 roku Lokalnego Planu Integracji, który dzięki rządowym środkom finansowym otworzył drogę do realizacji progra-

mu skierowanego do przebywających w Grenoble cudzoziemców. W tym samym roku mer Michel Destot mianował delegata Rady Miejskiej ds. praw cudzoziemców, którego zadania w 2004 roku przejmie zastępca mera ds. walki z dyskryminacjami i praw cudzoziemców. W strukturze organizacyjnej merostwa powstaje również kilkusobowy Wydział do Walki z Dyskryminacjami, który inicjuje wraz ze stowarzyszeniami akcje mające na celu m.in. zakazanie działalności dyskotek praktykujących dyskryminację rasową.

Powołanie do życia w 2001 roku Rady Konsultacyjnej Cudzoziemców Mieszkających w Grenoble (CCREG) nawiązywało w bardzo symboliczny sposób do inicjatyw z epoki Huberta Dubedouta, który rozwinął lokalną politykę integracyjną i tzw. grupy inicjatyw samorządowych (GAM — Les Groupes d'action municipale). Były one tworzone w latach 60. i 70. ubiegłego wieku jako reakcja obywatelska na brak odpowiedniej wizji i niedostosowanie odpowiedzi na palące problemy społeczne ze strony partii politycznych.

„Pedagogika antydyskryminacyjna” polega w dużym stopniu na organizowaniu cyklicznych imprez skierowanych do ogółu mieszkańców Grenoble, jak np. Dni Przeciwko Rasizmowi. Ten format działania pozwalał nie tylko na mobilizację i współpracę lokalnych aktorów na polu walki z dyskryminacją (stowarzyszenia, instytucje publiczne, rady osiedlowe), lecz także dzięki mediatyzacji i promocji — na dotarcie z przesłaniem do szerszej publiczności, tworząc tym samym klimat społeczny, w którym toczyła się dyskusja dotycząca stereotypów, uprzedzeń i mechanizmów powstawania dyskryminacji.

Działania prewencyjne realizowane były przez rodzaj „samokrytyki”. Merostwo, będąc nie tylko instytucją publiczną, ale także jednym z największych pracodawców w regionie (ok. 4 tys. urzędników), postanowiło dla legitymizacji swojego przekazu samemu dać przykład. W 2001 roku w wyniku konsultacji między związkami zawodowymi i merostwem Grenoble doszło do podpisania porozumienia, mającego na celu walkę z dyskryminacją rasową w strukturach urzędu i podległych mu instytucjach. Długoterminowy program działań miał polegać m.in. na szkoleniach skierowanych w pierwszej kolejności do kadry kierowniczej urzędu i dotyczyć kwestii zatrudnienia w merostwie, ale z czasem objął swym zasięgiem również tych urzędników i te polityki publiczne, na które miasto ma wpływ, jak np. edukacja czy mieszkalnictwo.

Grenoble uczestniczyło również w wielu programach europejskich, jak AVERROÈS, które pomogły nadać ramy organizacyjne i sfinansować np. wewnętrzne ankiety dotyczące poczucia dyskryminacji wśród pracowników merostwa. Na mocy uchwały rady miejskiej z 2010 roku Grenoble przystąpiło do realizacji 3-letniego Lokalnego Planu Walki z Dyskryminacją, finansowanego przez Krajową Agencję na Rzecz Spójności Społecznej i Równości (ACSE), która pomogła rozwinąć wachlarz szkoleń skierowanych do kadr urzędu, a także dokończyć prace nad wdrożeniem wewnętrznej procedury sygnalizowania aktów dyskryminacji i molestowania.

Problemy i paradoksy... pytania wokół lokalnej polityki antydyskryminacyjnej

Głębsza analiza działań miasta Grenoble w zakresie równego traktowania pokazuje, jak trudnym, skomplikowanym i kompleksowym problemem jest wdrażanie polityki antydyskryminacyjnej nawet w warunkach sprzyjającej większości politycznej i sporej woli urzędników. Przełożenie postulatu walki z dyskryminacją na konkretną rzeczywistość polityczną i techniczne działania jest nie lada wyzwaniem dla francuskich samorządów, ale również przykładem interesującego i złożonego przedmiotu badań socjologicznych czy politologicznych.

Realizacja różnorodnych działań, które tworzą lokalną politykę antydyskryminacyjną, zachęca do postawienia kilku pytań dotyczących jej spójności, skuteczności, a nawet nieraz paradoksalnych efektów.

Przykład Grenoble pokazuje, że wdrażanie polityki miejskiej z wykorzystaniem narzędzia, za jakie uznaje się politykę antydyskryminacyjną, napotkało wiele przeszkód i barier. Niektóre z nich łatwo wytłumaczyć „oporem materii” administracyjnej, charakterystycznym dla wielu instytucji publicznych. Polityka równego traktowania zakłada bowiem podanie w wątpliwość dotychczasowych praktyk i krytyczną refleksję nad wyobrażeniami społecznymi bądź stereotypami kierującymi naszymi działaniami. W strukturach takich jak merostwo zmiana dotychczasowego sposobu działania zabiera sporo czasu odliczanego raczej w latach niż w miesiącach. Za przykład może posłużyć procedura zgłaszania aktów molestowania lub dyskryminacji, nad którą „pracowano” blisko 15 lat. Jednakże „opór materii”, jaką stanowią doświadczenie i akty dyskryminacji, wynika w dużej mierze z ich subiektywnego i kompleksowego charakteru.

Niespełniona ambicja uniwersalizmu?

Jeśli chodzi o relacje między polityką miejską a lokalną polityką antydyskryminacyjną, przykład Grenoble pokazuje, że „duch uniwersalności” tej ostatniej jest w takiej konstelacji mocno wątpliwy. W praktyce bowiem terytorializacja przełożyła się na ograniczenie realizacji polityki antydyskryminacyjnej na obszarach i wśród populacji tzw. trudnych dzielnic. Nie można zanegować, że to obywatele zamieszkujący *banlieues* są narażeni w szczególny sposób na kumulację wielu trudności społeczno-ekonomicznych, w tym na akty dyskryminacji. Niemniej jednak zjawisko nierównego traktowania dotyczy potencjalnie wszystkich obywateli, zarówno tych zamieszkujących „bogatsze” centra miast, jak i obszary wiejskie.

Paradygmat tzw. geografii priorytetowej jest jednym z najczęstszych zarzutów formułowanych pod adresem polityki miejskiej. Formułowana jest ona zresztą nie

tylko przez kręgi ekspertów i środowisko akademickie, ale również przez osoby odpowiedzialne za wdrażanie tego rządowego programu na poziomie lokalnym. Jak pisał na swoim blogu w kwietniu 2013 roku wiceburmistrz Grenoble do spraw socjalnych Olivier Noblecourt, „nie ma już czasu na naprawę i reformowanie polityki miasta, nadszedł bowiem czas na jej całkowite skonstruowanie na nowo”. Tak radykalna opinia jest reakcją na niepokojące statystyki, które bezlitośnie pokazują, że współczynniki opisujące stan biedy, wskaźniki bezrobocia, dostęp do usług zdrowotnych lub poczucie (nie)bezpieczeństwa w tzw. wrażliwych dzielnicach jeszcze nigdy nie były tak wysokie w porównaniu z innymi obszarami.

Badania nad procesami zachodzącymi w dzielnicy Mistral wykazały, że realizacja rządowej polityki miasta nie może pozostać bez pytań o rzeczywiste niwelowanie różnic i wyrównywanie szans między obywatelami zamieszkującymi tzw. trudne dzielnice i pozostałe terytoria. Czy zatem paradoksalnie tzw. geografia priorytetowa nie uczestniczyła w utworzeniu nowych hermetycznych kategorii obszarów i przypisanych do nich populacji stygmatyzowanych oraz dyskryminowanych ze względu na adres zamieszkania? Czy wyznaczanie kolejnych ZUS — *zones urbaines sensibles* (miejskich stref wrażliwych) nie wywołało efektu odwrotnego od zamierzonego, symbolicznie oddalając i zamykając mieszkańców owych dzielnic w enklawach homogenicznych etnicznie, społecznie i ekonomicznie, tworząc często niewidzialne granice?

Złożoność polityki miejskiej przejawia się m.in. w liczbie dziedzin, w których ma ona ambicje interweniować. Można dziś z pewnością stwierdzić, że proponowana w raporcie Dubedouta idea „przemyslenia i wymyslenia” na nowo miasta, z aktywnym udziałem jego mieszkańców, zagubiła się wśród innych priorytetów i zabiegów technokratycznych. Chęć działania na wielu obszarach, poczynawszy od kwestii mieszkalnictwa, spójności społecznej, walki z wykluczeniem, polityki na rzecz młodzieży i z zakresu edukacji, a skończywszy na polityce z zakresu bezpieczeństwa, niestety nie pomogła wykrystalizować spójnej i skutecznej wizji realizacji tego ambitnego programu. Brak „motywu przewodniego” zauważyć można równie wyraźnie w sferze semantycznej.

Jaki paradygmat?

Analiza działań urzędników merostwa, a także dyskursu włodarzy Grenoble (mer, radni miejscy) pokazuje inny, nie mniej skomplikowany problem, którym jest wspólny mianownik tego, czym jest dyskryminacja. W lokalnej polityce antydyskryminacyjnej można bowiem odnaleźć odniesienia do trzech różnych modeli wdrażania w życie ideału równości między obywatelami. Chodzi o inspiracje trzema koncepcjami politycznymi, które socjolog Olivier Noël opisuje jako politykę integracji, politykę niedyskryminacji oraz politykę francuskiej „dyskryminacji pozytywnej”. Ta semantyczna niespójność stanowi prawdziwy problem, gdyż ideo-

logie, do których odwołują się owe modele, pozostają nierzadko w sprzeczności (Noël, 2008).

Model integracji republikańskiej bazuje na ideale równości formalnej (*égalité formelle*), która ma charakter o wiele bardziej statyczny niż idea „równości w traktowaniu” (*égalité de traitement*), stojąca u podstaw polityki antydyskryminacyjnej. O ile model integracyjny zakłada, że równość wobec prawa jest wystarczającą gwarancją, pozostając niestety często pustą literą prawa, o tyle idea równego traktowania ma charakter o wiele bardziej dynamiczny, gdyż przewiduje wprowadzanie w życie polityki publicznej celem zagwarantowania równości w praktyce. Ostatni model „francuskiej dyskryminacji pozytywnej” odnosi się do zasad „równości szans” (*égalité des chances*), jest on inspirowany anglosaksońską *affirmative action*, proponującą wspieranie defaworyzowanych mniejszości.

Do głównych kategorii w modelu integracji republikańskiej należy narodowość i obywatelstwo, a działania skierowane są głównie do osób pochodzących z imigracji lub ich potomków, których trudności realne lub wyobrażane są definiowane jako rodzaj „niepełnosprawności społecznej, ekonomicznej lub kulturowej”. Koncepcja integracji ciężar odpowiedzialności za zaistniały stan rzeczy kieruje zatem na osoby, których zadaniem jest „zintegrowanie się” przez np. naukę języka, znalezienie sobie pracy czy inne działania mogące zredukować ich niedostatki.

W przeciwnym kierunku zmierza polityka antydyskryminacyjna, której celem jest pomoc ofiarom nierównego traktowania, karanie aktów dyskryminacji oraz zapobieganie im dzięki prowadzeniu pedagogiki skierowanej do potencjalnych autorów. Odpowiedzialność spoczywa zatem na całym społeczeństwie, gdyż teoretycznie każdy może być nie tylko ofiarą, lecz także sprawcą dyskryminacji. Ambicja tej polityki wykracza poza objęcie działaniami mniejszości narodowych lub etnicznych. Na mocy 20 przesłanek dotyczy ona potencjalnie każdej osoby przebywającej na terytorium Republiki Francuskiej bez względu na obywatelstwo.

W trzecim modelu, który w pewnym stopniu odpowiada polskiemu pojęciu wielokulturowości, przyjęto zasadę „dyskryminacji pozytywnej”, czyli promowania i faworyzowania mniejszości. Model ten nie jest skoncentrowany na przyczynach zjawiska nierównego traktowania, lecz stanowi próbę polepszenia sytuacji wybranych grup społecznych, pozostając jednocześnie pewną formą dyskryminacji. Krytycy owego modelu podkreślają, że pomija on przestępczy charakter dyskryminacji, a opierając się na koncepcji „równych szans”, wprowadza niezdrową konkurencję między obywatelami, zapominając o powodach nierówności społeczno-ekonomicznych.

Czerpanie z trzech modeli, zarówno na poziomie semantycznym, jak i w konkretnych działaniach, wywołuje poważny problem co do spójności i efektywności tak prowadzonej polityki. Trudności urzędników w interpretacji tego, czym jest dyskryminacja, wraz z prozą budżetową francuskich samorządów sprawiły, że mimo politycznej woli deklarowanej przez aktorów politycznych w Grenoble polityka równego traktowania, która przez długi czas stanowiła nadzieję na „nowe otwarcie” oraz na poprawę funkcjonowania polityki miejskiej, wytracała z roku na rok swoją dynamikę. Jej wyrazem była redukcja etatów w wydziale koordynującym

politykę antydyskryminacyjną z trzech w 2004 roku do jednego w 2010 roku. W podobnych proporcjach został zredukowany budżet owej polityki na przełomie ostatnich 10 lat.

Lokalny klimat społeczny a niepewność doświadczenia?

Kiedy przeniesiemy nasze obserwacje na poziom doświadczenia dyskryminacji, które opisaliśmy jako niepewne, warto zapytać, czy działania lokalnych aktorów pomagają zmniejszyć niepewność towarzyszącą interpretacji aktów nierównego traktowania.

Jak pokazały nasze badania, wielość form dyskryminacji idzie w parze z różnorodnością doświadczeń przeżywanych przez ich ofiary. Kiedy walka ze zjawiskami dyskryminacji (po jej precyzyjnym zdefiniowaniu) zagościła w obszarze politycznym, jej sens stał się przedmiotem działań publicznych, a doświadczenie ofiar zdaje się przekraczać zwykły kontekst doświadczeń osobistych i intymnych osób dyskryminowanych. Doświadczenie dyskryminacji przybiera wówczas postać doświadczenia publicznego, często zbiorowego, wyrażanego w działaniach ruchów społecznych czy stowarzyszeń działających w obronie ofiar lub/i respektowania zasad niedyskryminowania. Coraz częściej osoby dyskryminowane odwołują się do aktorów publicznych i społecznych, domagając się reakcji w tej sprawie. Dokonane przez nie wybory określonych instytucji pociągają za sobą poważne konsekwencje w funkcjonowaniu mechanizmów społecznych i postrzeganiu instytucji publicznych, gdyż ingerują one w strukturalne cechy „pola” (w sensie wskazanym przez Bourdieu), na którym toczy się dzisiaj „walka” przeciwko dyskryminacji.

Analiza ścieżek rozpatrywania skarg osób dyskryminowanych (od procesu uznania skargi do uruchomienia ścieżki „odwoławczej”: wymiar sprawiedliwości, rzecznik, administracja, aktorzy społeczni...) nie wykazała, by niepewność związana z tym doświadczeniem zredukowała się wraz z wdrożeniem lokalnej polityki antydyskryminacyjnej. Mimo wieloletniej pedagogiki i prewencji dotyczącej zjawiska dyskryminacji pozostaje ono doświadczeniem równie niepewnym jak kilka lat temu.

Wszystkie te problemy uzmysławiają nam impas, w jakim znalazła się nie tylko polityka miejska, ale także krytyka społeczna, z której się ona zrodziła. Francuska klasa polityczna ma coraz większy problem ze znalezieniem odpowiedzi na palące problemy społeczne. Co gorsza, impas ten dostrzegany jest również w naukach społecznych, które wcześniej pomagały analizować sytuację, a dziś wydają się równie „zagubione” w badaniu tak kompleksowych i „niepewnych” zjawisk, jak dyskryminacja. Owe trudności zauważyć można zarówno na poziomie metodologicznym, jak i epistemologicznym.

Czas pokaże, jakie efekty przyniesie tegoroczna reforma rządowej polityki miejskiej, której priorytetem pozostaje nadal walka z dyskryminacją. Nowe kontrakty

miejskie są w trakcie opracowywania, strategię ich wdrażania są dyskutowane na forach lokalnych, a mieszkańcy tzw. trudnych dzielnic oczekują na nowe sygnały, zapowiadające, w jaki sposób będą zaangażowani w budowanie swojej przyszłości. Pozostaje zatem nadzieja, która — jak podkreśla Zygmunt Bauman — umyka wszelkim naukom, statystykom i planowaniu, pozostawiając miejsce optymizmowi, oraz pytanie, czy badania w zakresie nauk społecznych pomogą w znalezieniu nowego paradygmatu krytyki społecznej, umożliwiając lepsze zrozumienie złożoności otaczającej nas rzeczywistości i oferując jednocześnie decydentom politycznym bogatą materię do refleksji.

Literatura

- Barcik B., 2013: *Rapport final d'évaluation du plan lutte contre les discriminations de la Ville de Grenoble*. Grenoble: Laboratoire PACTE.
- Barcik B., Bogalska-Martin E., Navarro O., Prévert A., 2012: *Parcours institutionnels des victimes de discriminations*. Grenoble — Paris: Laboratoire PACTE — l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité.
- Barou J., 2004: *L'immigration dans l'agglomération grenobloise: quelques repères historiques*. Grenoble: CERAT-PACTE.
- Bauman Z., 2007: *Le présent liquide. Peurs sociales et obsession sécuritaire*. Paris: Seuil.
- Bauman Z., 2010: *Identité*. Paris: Herne.
- Berger P., Luckmann T., 2006: *La construction sociale de la réalité*. Paris: Armand Colin.
- Bogalska-Martin E., Doutre E., Dufoulon S., Sayah J., 2009: *Manager la qualité en site dégradé. Dynamiques collectives et place d'un bailleur social. Étude du quartier Mistral*. Grenoble: Université Pierre Mendès-France.
- Bogalska-Martin E., Doutre E., Joubert T., Prévert A., 2006: *Paradoxes des actions non discriminantes engagées par les entreprises et les collectivités territoriales*. "Vie sociale", n° 4, s. 37—56.
- Bogalska-Martin E., Doutre E., Prévert A., 2012: *Comprendre les discriminations. Paradoxes et ambiguïtés de l'action publique dans les expériences de citoyens européens*. Sarrebruck: Omniscryptum.
- Dubedout H., 1983: *Ensemble, refaire la ville*. Paris: La documentation française.
- Grafmeyer Y., Authier J.-Y., 2015: *Sociologie urbaine*. Paris: Armand Colin.
- Guillalot E., Prévert A., 2013: *Discrimination un objet indicible*. Paris: L'Harmattan.
- Honneth A., 2010: *La lutte pour la reconnaissance*. Paris: Les Éditions du Cerf.
- Lefebvre H., 1974: *Le droit à la ville (suivi de) Espace et politique*. Paris: Seuil.
- Lefebvre H., Hess R., Deulceux S., Weigand G., 2009: *Le droit à la ville*. Paris: Economica.
- Noblecourt O., 2015: *L'urgence de refonder la politique de la ville avec les habitants*. "Le Blog d'Olivier Noblecourt" <<http://www.olivier-noblecourt.fr/article-l-urgence-de-refonder-la-politique-de-la-ville-avec-les-habitants-116724195.html>> (data dostępu: 19.10.2015).

- Noël O., 2008: *De l'égalité à l'anti-discrimination: éléments pour une approche socio-historique*. Centre de Ressources Politique de La Ville En Essonne.
- Penaud P., Aballea P., Amghar Y.-G., Bensussan C., Bernay A., Bourdais J.-F., Dupays S., Fillion S., Leost H., 2014: *Politiques sociales*. Paris: Dalloz.
- Prévert A., 2015: *La lutte contre les discriminations. Genèse et usages d'une politique publique*. Paris: Éditions L'Harmattan.
- Ricoeur P., 2005: *Parcours de la reconnaissance — trois études*. Paris: Folio.
- Skalski K., 2009: *Rewitalizacja we Francji. Zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*. Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Wódz K., 2014: *Instytucjonalizacja pracy ze społecznością lokalną w rozwiniętych welfare states — zarys ewolucji*. W: T. Kaźmierczak, red.: „Prace Laboratorium Innowacji Społecznej”. T. 4: *Organizowanie społeczności lokalnej: aplikacje, wdrażanie, przyszłość*. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 143—160.