

Magdalena Górczyńska

Polska Akademia Nauk, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania,
ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa; e-mail: mgor@twarda.pan.pl

ODNOWA MIEJSKA À LA FRANÇAISE: SPOŁECZNY WYMIAR PROGRAMÓW REWITALIZACJI*

Streszczenie: Celem artykułu jest wyjaśnienie podstaw polityki odnowy miejskiej we Francji, prowadzonej w ciągu XX i XXI w. Odwołując się do wybranych przykładów programów odnowy przeprowadzonych w aglomeracji paryskiej, skoncentrowano się przede wszystkim na ich społecznym wymiarze. Rozbudowane narzędzia z zakresu urbanistyki oraz polityka kontraktowa umożliwiły współpracę wertykalną i horyzontalną różnych podmiotów. Kluczowym elementem było zróżnicowanie oferty mieszkaniowej w sektorze najmu na wolnym rynku oraz w segmencie mieszkań o regulowanym czynszu. Na obszarach charakteryzujących się wyższym potencjałem i możliwością wielowymiarowego podniesienia ich atrakcyjności efekty odnowy były bardziej spektakularne, podczas gdy renowacja miejska prowadzona na obszarach kryzysowych przynosi mieszane rezultaty.

Słowa kluczowe: odnowa miejska, renowacja, miasto, aglomeracja paryska, Francja.

URBAN RENEWAL À LA FRANÇAISE: SOCIAL DIMENSION OF URBAN RENEWAL SCHEMES

Abstract: The aim of this paper is to discuss urban renewal policy implemented in France over the 20th and the 21st century. Referring to selected examples from the agglomeration of Paris, special attention is paid to the social dimension of urban renewal. The diversified tools in the field of urbanism and contract policy led to vertical and horizontal cooperation between different entities. The key element was the differentiation of housing supply, especially in the case of apartments for rent. In the areas with better potential and likely to become more multi-dimensionally attractive, the effects of renewal were more spectacular, whereas urban renovation carried out in deprived areas still brings mixed outcomes.

Keywords: urban renewal, renovation, city, Paris agglomeration, France.

Istota odnowy przestrzeni miejskiej¹

Deindustrializacja w Europie Zachodniej i Ameryce Północnej spowodowała spadek atrakcyjności niektórych obszarów miejskich w latach 80. XX w. (zwłasz-

* Artykuł powstał na podstawie badań prowadzonych w trakcie realizacji projektu nr 918/MOB/2012/0 „Zaplanowane różnicowanie składu społecznego wobec segregacji społeczno-przestrzennej. Polityka mixité sociale na obszarze metropolitalnym Paryża”, finansowanego przez MNiSW w ramach programu Mobilność Plus (2013–2016).

¹ W artykule celowo unika się pojęcia „rewitalizacja”, które jest zwykle używane w Polsce dla określenia procesów *urban renewal*. Tekst dotyczy polityki odnowy realizowanej we Francji,

cza tych użytkowanych do tej pory przemysłowo), a jednocześnie wymusiła działania modernizacyjne na tych terenach, określane zwykle w literaturze anglosaskiej mianem regeneracji miejskiej (ang. *urban regeneration*) czy odnowy miejskiej (ang. *urban renewal*). Początkowo odnowa przestrzeni miejskiej była przede wszystkim odpowiedzią na negatywne efekty relokacji działalności przemysłowej poprzez podniesienie atrakcyjności miast i przyciągnięcie nowych inwestycji (zob. Jones, Evans 2013). Wkrótce szeroko pojęta odnowa miejska stała się narzędziem ożywienia obszarów zdegradowanych, kryzysowych (ang. *deprived areas*). W raporcie Komisji UE z 2006 r. obszary kryzysowe zdefiniowano bardzo szeroko, jako takie, które charakteryzują brak włączenia społecznego oraz niska jakość środowiska, rozumiana jako słabe wyposażenie w infrastrukturę, mieszkania i lokalne zasoby (zob. *State aid control and regeneration...*, 2006). Regeneracja przestrzeni miejskiej stała się zatem odpowiedzią na wielopłaszczyznowe trudności obszarów w miastach, wynikające z problemów społecznych, ekonomicznych, fizycznych, demograficznych i finansowych oraz braku zrównoważonego rozwoju (zob. Wassenberg, van Dijken 2011). Działania podejmowane w ramach regeneracji miejskiej są zróżnicowane, co wynika przede wszystkim z typu obszaru problemowego, na którym są realizowane (dzielnice śródmiejskie, wielkie osiedla mieszkaniowe, tereny poprzemysłowe, powojkowe, pokolejowe etc.). We wszystkich jednak definicjach regeneracji czy odnowy miejskiej kluczową pozycję zajmuje kwestia społeczna, rozumiana zwykle bardzo szeroko jako włączenie społeczne oraz poprawa warunków zamieszkania i życia mieszkańców obszaru kryzysowego.

W niniejszym artykule skupiono się na przykładach francuskiej polityki odnowy miejskiej. Francja jest jednym z krajów europejskich, które charakteryzuje bardzo długa i bogata historia, jeśli chodzi o odnowę przestrzeni miejskiej (zob. Skalski 2009). Celem opracowania jest przedstawienie społecznego wymiaru odnowy miejskiej, czemu posłuży odwołanie się do wybranych przykładów jej programów, zrealizowanych w ciągu ostatniego stulecia we Francji. Zarysowano zmieniające się podejścia do polityki odnowy, a jednocześnie do kwestii społecznej. W tym celu przedstawiono wybrane wyniki badań przeprowadzonych przez autorkę w dwóch obszarach położonych w aglomeracji paryskiej (XIV okręg Paryża² oraz gmina Plessis-Robinson³), wzbogacając ich prezentację komentarzami zaczerpniętymi z francuskiej dyskusji naukowej dotyczącej poruszanej problematyki. Z uwagi na bogactwo materiałów na temat polityki odnowy miejskiej we Francji celowo ograniczono się do przykładów działań związanych z odnową, które zrealizowano w tych dwóch obszarach.

gdzie pojęcie *revitalisation*, mimo że obecne w słowniku języka francuskiego, nie jest nigdy używane w kontekście odnowy miejskiej. Celem zachowania właściwego znaczenia terminologii stosowanej we Francji zdecydowano się na dosłowne tłumaczenie terminów tam używanych.

² XIV okręg (fr. *14^e arrondissement*) jest jednym z 20 okręgów Paryża, położonym peryferyjnie, w południowej części miasta. Paryskie okręgi dzielą się na mniejsze jednostki – dzielnice.

³ Gmina położona w departamencie 92 Hauts-de-Seine, w południowej jego części, w odległości ok. 7 km od południowych granic Paryża.

Ewolucja polityki odnowy miejskiej we Francji od XIX do XXI wieku

Podjmując tematykę francuskiej odnowy miejskiej, należy w pierwszej kolejności podkreślić jej długą i bogatą historię. Pierwsze działania pod szyldem modernizacji i upiększenia Paryża (fr. *embellissement*) podjęto we Francji w połowie XIX w. Baron George Haussmann, wybrany w 1853 r. prefektem departamentu Sekwany⁴, na polecenie Napoleona III przygotował program modernizacji miasta, koncentrujący się wokół trzech zagadnień: sieci drogowej, zieleni miejskiej oraz sieci infrastruktury technicznej (zob. Merlin 2003). Pierwsze działania na rzecz odnowy miejskiej miały charakter gruntownej przebudowy, a ich celem było przede wszystkim rozwiązanie podstawowych problemów wynikających ze specyfiki struktury przestrzennej miasta średniowiecznego, zachowanej w Paryżu. Zdecydowanej poprawie uległa infrastruktura techniczna: podwojono długość sieci wodociągowej, a sieć kanalizacyjna czterokrotnie zwiększyła swoją przepustowość. Modernizacja miasta, zrealizowana w niespełna dwudziestoletnim okresie (1853–1870), sprawiła, że średniowieczny Paryż stał się nowoczesnym miastem i wzorem dla ówczesnych wielkich miast europejskich. Zaprojektowano proste, szerokie aleje, z jednej strony umożliwiające wkroczenie wojsk i działania militarne, z drugiej – poprawiające cyrkulację powietrza w mieście. Realizacja szerokich alei i bulwarów wymusiła wyburzenie wielu kamienic, często w bardzo złym stanie technicznym. Wzniesiono nowe, pięciokondygnacyjne budynki, z charakterystycznymi małymi pokojami dla służby na poddaszu (fr. *chambres de bonnes*). W tym czasie zaplanowano zieleń miejską w postaci skwerów (wzorowanych na styl angielski), parków miejskich (np. Montsouris, Buttes-Chaumont) oraz podmiejskich (laski Boulogne i Vincennes).

Kolejne działania w zakresie odnowy miejskiej planowane w latach 50. XX w. były związane z nagłą potrzebą rozwiązania kryzysu mieszkaniowego. U jego podstaw znalazł się z jednej strony deficyt mieszkaniowy, a z drugiej – niedobre warunki zamieszkania, przejawiające się brakiem wyposażenia w podstawowe instalacje sanitarne i grzewcze.

Wielkie osiedla mieszkaniowe jako remedium na kryzys mieszkaniowy po II wojnie światowej

Narastanie kryzysu mieszkaniowego po II wojnie światowej sprawiło, że wdrożono kolejne⁵ programy dynamizacji budownictwa mieszkaniowego. Instrumentem prawnym umożliwiającym takie działania były Strefy Priorytetowej Urbanizacji (fr. *Zones à Urbaniser en Priorité*, ZUP). Ponadto skoncentrowano się na powtórny wykorzystaniu obszarów zaniedbanych, rozpoczynając polity-

⁴ Departament Sekwany obejmował miasto Paryż oraz część gmin należących współcześnie do trzech departamentów okalających stolicę Francji: Hauts-de-Seine, Val-de-Marne i Seine-Saint-Denis.

⁵ Działania sprzyjające rozwojowi budownictwa mieszkaniowego wdrażano już na początku XX w. Były one skierowane przede wszystkim do osób pracujących, a polegały na udzielaniu wsparcia przy budowie domu jednorodzinnego lub zakupie mieszkania.

kę wyburzeń obiektów przemysłowych i powojkowych oraz zdegradowanych osiedli mieszkalnych (zob. Bonneville 2005). Działania pod szyldem renowacji miejskiej (fr. *rénovation urbaine*) realizowano początkowo w dzielnicach zamieszkałych przez robotników i imigrantów (fr. *quartiers populaires*), charakteryzujących się zwykle gorszymi warunkami mieszkaniowymi. Na nielicznych pustych działkach oraz w miejscu wyburzonych budynków powstawały nowe osiedla, składające się z budynków wielorodzinnych typu wież (fr. *tour*) i prostopadłościanów (fr. *barre*), inspirowanych zasadami Karty Ateńskiej oraz koncepcją jednostki mieszkaniowej Le Corbusiera (zob. Merlin 2012).

Jednym z przykładów wdrażania projektów renowacji miejskiej może być strefa Plaisance-Vandamme (23,6 ha), położona w dzielnicy Plaisance, w zachodniej części XIV okręgu Paryża⁶. Na terenie wytyczonej w latach 60. XX w. strefy zaplanowano wyburzenie ok. 4 tys. mieszkań oraz konstrukcję nowej zabudowy mieszkaniowej, odpowiadającej współczesnym standardom i wyposażonej w infrastrukturę wodno-kanalizacyjną. Nowa zabudowa miała stać się również narzędziem różnicowania społecznego mieszkańców poprzez wprowadzenie kilku typów mieszkań w systemie uspołecznionym, charakteryzujących się odmienną wysokością czynszu. W ten sposób społeczny wymiar francuskiej odnowy miejskiej można zaobserwować już w pierwszych, powojennych programach. Instytucje sektora publicznego (samodzielnie lub w ramach współpracy z sektorem prywatnym) budowały mieszkania lokatorskie w systemie uspołecznionym, przewidziane dla rodzin spełniających kryteria socjalne (podstawowym jest określony poziom dochodu) oraz mieszkania w systemie uspołecznionym z możliwością wykupienia na własność (preferencyjne kredyty, również dla rodzin spełniających wyznaczone kryteria dochodowe). W zależności od standardu mieszkań uspołecznionych (normalny bądź podwyższony) ich oferta była skierowana do odmiennych grup gospodarstw domowych charakteryzujących się przeciętnymi, niskimi bądź bardzo niskimi dochodami. Oprócz segmentu mieszkań uspołecznionych budowano również mieszkania „wolne”, tzn. bez regulowanego czynszu, przeznaczone do sprzedaży lub wynajęcia na wolnym rynku.

Stosując powyższe wytyczne, w strefie Plaisance-Vandamme zdywersyfikowano zabudowę mieszkaniową (zob. *Zones de Rénovation Urbaine...*, 1989), budując 5713 nowych mieszkań, w tym 3669 standardowych mieszkań o regulowanym czynszu HLM (fr. *Habitation à loyer modéré*), 402 mieszkania o regulowanym czynszu i podwyższonym standardzie ILM (fr. *Immeubles à loyers modérés*), 378 mieszkań o zwykłym czynszu i podwyższonym standardzie ILN (fr. *Immeubles à loyers normaux*), 300 mieszkań przewidzianych do preferencyjnej sprzedaży (fr. *Primes accession*), a w kolejnych latach również 130 mieszkań o regulowanym czynszu typu PLA⁷ (fr. *Prêt locatif aidé*), jak również 834 NA

⁶ Od lat 60. XX w. zachodnia część dzielnicy (Plaisance) jest obejmowana kolejnymi projektami rewitalizacji bądź modernizacji, opierającymi się na poważnych pracach budowlanych i restrukturyzacyjnych lub na bardziej miękkich działaniach (zob. Górczyńska 2012).

⁷ Mieszkania o regulowanym czynszu wybudowane dzięki preferencyjnym kredytom typu PLA.

(mieszkania dostępne na wolnym rynku)⁸. Zainteresowanie społecznym wymiarem rewitalizacji przejawiało się również w rozwoju infrastruktury społecznej (powstał zespół szkół podstawowych, dwóch przedszkoli, zespół społeczno-kulturalny, dwa żłobki, dom dla młodych, pracujących osób, jak również ośrodek dla osób starszych oraz dla imigrantów). Ponadto w ramach realizowanego projektu renowacji utworzono ok. 21 tys. m² nowych przestrzeni handlowych na opisywanym obszarze. Mimo że skala działań wydaje się imponująca, ich efekty nie były satysfakcjonujące. Na przełomie XX i XXI w. kolejne projekty odnowy miejskiej ponownie częściowo objęły ten obszar swoim zasięgiem.

Biorąc pod uwagę zrealizowane działania, należy przyjąć, że koncentrowały się one w sposób szczególny na kwestiach społecznych oraz na poprawie życia mieszkańców. Niemniej polityka wyburzeń prowadzona po II wojnie światowej wiązała się z nieuniknionymi przesiedleniami mieszkańców, a te z kolei doprowadzały do destrukcji istniejących sieci społecznych, co spotkało się ówczesnie z ostrą falą krytyki. Już w połowie lat 60. XX w. H. Coing (1966) zastanawiał się, jaka powinna być reakcja władz lokalnych w przypadku braku zgody rodziny na przesiedlenie i na opuszczenie sieci społecznej, w której dotychczas funkcjonowała. Mimo przemyślanych działań zmierzających do rozwiązania niedoboru mieszkań i poprawy warunków życia renowacja miejska polegająca na wyburzeniach pozostawała kontrowersyjna. Narastanie wątpliwości w związku z zasadnością tych działań prowadziło do stopniowego odejścia od polityki renowacji w tej formie, a w 1978 r. całkowicie zaniechano jej dalszej realizacji.

Według R. Epsteina (2013) renowacja miejska prowadzona we Francji w latach 60. XX w. była jedną z mało chwalebnych polityk miejskich, jakie realizowano w tym kraju. Wskutek negatywnych skojarzeń, jakie budził termin „renowacja miejska”, aż do końca XX w. stosowano odmienne nazewnictwo w odniesieniu do kolejnych programów rewitalizacji (np. rehabilitacja – zob. niżej, odnowa miejska, regeneracja). Co ciekawe, po ponad 40 latach termin „renowacja” został jednak ponownie wykorzystany podczas opracowywania krajowego programu odnowy miejskiej we Francji w 2003 r. (fr. *Programme national de rénovation urbaine*, PNRU), u którego podstaw na powrót znalazły się wyburzenia budynków mieszkalnych.

Skoncentrowanie działań w ramach Stref Uzgodnionego Zagospodarowania

Rozpatrując politykę odnowy miejskiej we Francji, należy uwzględnić również część działań formalnie realizowanych w ramach szeroko pojętej polityki miejskiej, a zwłaszcza urbanistyki, których efekty były skorelowane z tymi oczekiwanymi w sferze polityki odnowy. W 1967 r. wspomniane wyżej Strefy Priorytetowej Urbanizacji zostały zastąpione innym instrumentem prawnym –

⁸ Formy wsparcia finansowego oraz typy mieszkań w sektorze uspołecznionym uległy zmianie w 1977 r. wraz z poważną reformą polityki mieszkaniowej we Francji (zob. Lévy-Vroelant, Tutin 2010; Górczyńska 2012).

Strefami Uzgodnionego Zagospodarowania⁹ (fr. *Zone d'Aménagement Concerté*, ZAC), funkcjonującymi niezależnie od zapisów planu zagospodarowania przestrzennego, obowiązującego nadrzędnie na danym terenie. Od 1976 r. strefy ZAC musiały być kompatybilne ze Strategią Zagospodarowania na poziomie ponadlokalnym¹⁰ (fr. *Schéma Directeur d'Aménagement Urbain*, SDAU), a następnie z planami użytkowania ziemi opracowanymi przeważnie na poziomie lokalnym¹¹ (fr. *Plan d'Occupation de Sols*, POS), w obrębie których ZAC miały wyznaczone granice i opracowany odrębny plan zagospodarowania (fr. *Plan d'Aménagement de Zone*, PAZ). Ustawa „Solidarność i odnowa miejska” (fr. *Solidarité et Renouveau Urbain*, SRU) z 2000 r. wprowadziła Lokalne Plany Urbanistyczne (fr. *Plan Local d'Urbanisme*, PLU), które określają ogólne zasady zagospodarowania przestrzennego i zastępują POS.

Zgodnie z wytycznymi zawartymi w Kodeksie urbanistycznym (fr. *Code de l'urbanisme*) obligatoryjnym przedsięwzięciem w ramach ZAC jest realizacja określonego minimum infrastruktury publicznej. Inicjatywa wyznaczenia zasięgu strefy ZAC oraz działań, które zostaną podjęte na jej obszarze, może pochodzić od różnych podmiotów sektora publicznego (władz państwowych, lokalnych oraz innych instytucji publicznych). Podmiot przygotowujący dokumentację utworzenia strefy ZAC¹² przedkłada ją swojemu organowi uchwałodawczemu¹³. Po zatwierdzeniu wstępnego projektu przygotowywana jest bardziej szczegółowa dokumentacja zawierająca trzy główne elementy: (1) projekt infrastruktury publicznej, która powstanie na danym obszarze; (2) ogólny projekt zabudowy; (3) również źródła i sposoby finansowania projektu zagospodarowania strefy na poszczególnych etapach realizacji projektu. Zasadniczym źródłem finansowania operacji w strefach ZAC są dochody z opłaty gruntowej (fr. *cession des charges foncières*), stanowiącej część kosztów budowy, przypisanej do danego terenu i zależnej od wydatków poniesionych na jego uzbrojenie, podatków etc. Podmiot przygotowujący projekt zarządza nim, ale niekoniecznie samodzielnie go realizuje. Istnieją bowiem dwie możliwości realizacji projektów w ramach stref ZAC. Po pierwsze, podmiot zarządzający może podpisać umowę z innym podmiotem publicznym (np. spółką typu SEM¹⁴), który będzie odpowiedzialny za wdrożenie

⁹ Według obowiązującego Kodeksu Urbanistycznego Strefy Uzgodnionego Zagospodarowania to „obszary, w obrębie których organ publiczny lub instytucja publiczna uprawnione do tego postanawiają interweniować w celu zagospodarowania tego obszaru i wyposażenia w infrastrukturę, zwłaszcza na terenie nabytym lub który zostanie nabyty w celu sędowania lub przekazania go później użytkownikom prywatnym lub publicznym” (*Code de l'urbanisme*, Article L311-1).

¹⁰ Dokument ten mógł dotyczyć kilku gmin lub związku gmin i zawierał zasady urbanistyczne obowiązujące na tym terenie. Jednocześnie był to dokument strategiczny, zawierający wytyczne co do użytkowania gruntów i kierunków zagospodarowania przestrzennego w długim okresie.

¹¹ Dokumenty te dotyczyły wszystkich nieruchomości (prywatnych czy publicznych), określając prawo do zabudowy oraz warunki zmiany zagospodarowania każdej nieruchomości.

¹² Dokumentacja ta zawiera diagnozę danego obszaru, argumentację planowanych działań, wstępny projekt budowy nowych obiektów, granice planowanej strefy oraz studium wpływu projektu na środowisko.

¹³ Nie dotyczy sytuacji, gdy podmiotem zgłaszającym są władze centralne.

¹⁴ *Société d'économie mixte* (SEM) we Francji jest typem spółki akcyjnej z większościowym (do 85%) udziałem kapitału publicznego (jednego lub więcej podmiotów publicznych, np. pań-

działań. Po drugie, istnieje możliwość podpisania umowy o współpracy z partnerem prywatnym, zwykle z deweloperem. Zaletą tego drugiego rozwiązania jest mobilizacja kapitału prywatnego, który w kolejnej fazie realizacji projektu może być wsparty przez kapitał publiczny.

Ciekawe przykłady działań w ramach stref ZAC podjęto w podparyskiej gminie Plessis-Robinson na przełomie XX i XXI w. Zasadniczym problemem, przed którym stanęły władze lokalne, był brak spójności przestrzennej i funkcjonalnej w gminie oraz znaczący ubytek liczby mieszkańców (spowodowany odpływem migracyjnym) przy niskim tempie wzrostu liczby nowych mieszkań. Celem zmniejszenia różnic między poszczególnymi obszarami w gminie oraz zdynamizowania budownictwa mieszkaniowego wyznaczono trzy Strefy Uzgodnionego Zagospodarowania: *Cœur de Ville* (w 1990 r.), *Collège* (w 1995 r.) oraz *Cité-Jardins Haute* (w 2004 r.). Nowe programy skoncentrowały się przede wszystkim na zwiększeniu liczby mieszkań w ofercie „dochodzenia do własności”¹⁵, a w rezultacie na przyciągnięciu młodych gospodarstw domowych (zwłaszcza rodzinnych).

Pierwsza ze stref ZAC (*Cœur de Ville*) obejmowała teren tylko częściowo zagospodarowany. Projekt zagospodarowania opracowany przez architekta François Sperry’ego bazował na lokalnych walorach architektonicznych w postaci zabytkowego zamku i kościoła. Z racji swojego centralnego położenia obszar ten miał się stać centrum gminy¹⁶, łączącym funkcje mieszkaniowe z funkcjami handlowymi oraz usługowymi. Nowa zabudowa mieszkaniowo-usługowa, zazwyczaj trzykondygnacyjna, miała charakteryzować się harmonijnym stylem fasad, przy zróżnicowanym detalu architektonicznym (zob. Górczyńska 2012). Zaplanowano rozwój podstawowych usług publicznych oraz związane z tym inwestycje w postaci: żłobka, przedszkola, szkoły podstawowej, ośrodka kultury i rozrywki dla dzieci, centrum zdrowia, ośrodka wsparcia dla matek czy stworzenia czterech ogrodów publicznych. Program przewidywał budowę ok. 700 mieszkań zarówno w segmencie uspołecznionym (o regulowanym czynszu), jak i wolnym. Na uwagę zasługuje szczegółowe zaplanowanie i zaprogramowanie wszystkich działań prowadzonych w ramach tej strefy ZAC. Przykładowo, na podstawie planowanej liczby i typu nowych mieszkań (uwzględniając ich wielkość i strukturę oferty) oszacowano potencjalny wzrost liczby ludności oraz przygotowano ewaluację dotyczącą poziomu chłonności placówek systemu oświatowego w gminie. Tym samym rozpoczęto działania zmierzające do zaspokojenia potrzeb przyszłych mieszkańców.

Drugą strefą ZAC objęto osiedle-ogród wysokie (fr. *Cité-Jardins Haute*), wybudowane w latach 30. XX w. i składające się z budynków wielorodzinnych roz-

stwa, samorządu lokalnego, wspólnoty terytorialnej), której członkiem musi być co najmniej jeden podmiot prywatny. SEM są powoływane w celu realizacji działań na rzecz zagospodarowania przestrzennego, budownictwa, eksploatacji usług publicznych o charakterze przemysłowym, handlowym lub innym interesie publicznym.

¹⁵ Oferta wykupienia mieszkania na preferencyjnych warunkach, skierowana do gospodarstw domowych spełniających kryteria społeczno-ekonomiczne.

¹⁶ *Cœur de Ville* oznacza w języku francuskim „serce miasta”.

mieszczonych na planie litery „U”, postawionych jako mieszkania w systemie uspołecznionym. W wewnętrznej części układu znajdowały się ogródki warzywne, uprawiane przez mieszkańców osiedla zainteresowanych taką aktywnością. Położone w centralnej części gminy osiedle kumulowało dysfunkcje mieszkaniowe, takie jak: zbyt mała powierzchnia lokali, niekorzystny rozkład mieszkań, problemy z napowietrzeniem i wentylacją. Jednocześnie na podstawie diagnozy stanu technicznego osiedla wykluczono możliwość prostego remontu bądź modernizacji budynków. Podjęto decyzję o gruntownej restrukturyzacji osiedla poprzez wyburzenie niemalże całej dotychczasowej tkanki i stworzenie nowej. Właścicielem większej części tego terenu oraz zabudowy był OPDHLM¹⁷ des Hauts-de-Seine (fr. *Office Public Départemental d’Habitations à Loyer Modéré des Hauts-de-Seine*), zarządzający ponad 40% zasobu mieszkaniowego zlokalizowanego w gminie Plessis-Robinson¹⁸. W związku z zaplanowanymi wyburzeniami mieszkań w systemie uspołecznionym niezbędne było osiągnięcie porozumienia między władzami lokalnymi, OPDHLM jako zarządcą tych mieszkań oraz władzami centralnymi¹⁹, celem określenia odpowiedniej liczby nowych mieszkań w systemie uspołecznionym, które zostaną wybudowane. Już w 1993 r. podpisano umowę Miasto–Mieszkalnictwo (fr. *Ville-Habitat*) między samorządem a władzami centralnymi, na mocy której władze lokalne zobowiązały się do wybudowania jednego mieszkania w systemie uspołecznionym (typ PLA²⁰) w zamian za każde zburzone mieszkanie w tym systemie. Poza tym w 2003 r. OPDHLM odsprzedało własność tego terenu gminie (*ZAC de la Cité-Jardins*, 2004). Środki ze sprzedaży gruntu stanowiły budżet projektu *ZAC Cité-Jardins*, przy czym udział finansowy gminy wyniósł niecałe 15% budżetu całego projektu (dopiero po jego ukończeniu). Instytucją odpowiedzialną za realizację projektu była spółka SEMPRO (fr. *Société d’économie mixte du Plessis-Robinson*) przy udziale OPDHLM (odpowiedzialnego za budowę nowych mieszkań w systemie

¹⁷ Mieszkania w sektorze uspołecznionym we Francji są zarządzane przez instytucje publiczne lub prywatne (zob. Ali Saïs-Guerain 2009), a Office Public HLM są podstawowym typem instytucji publicznych zarządzających mieszkaniami w tym segmencie. Misją OPHLM było przesiedlanie gospodarstw domowych żyjących w trudnych warunkach oraz udzielanie zakwaterowania osobom aktywnym zawodowo, ale o niskich dochodach i niskich kwalifikacjach (zob. Górczyńska 2012).

¹⁸ OPDHLM des Hauts-de-Seine zarządzał 85% mieszkań w segmencie uspołecznionym w Plessis-Robinson.

¹⁹ Zgodnie z Kodeksem Budownictwa i Mieszkalnictwa władze centralne mają prawo do rezerwacji 30% mieszkań w systemie uspołecznionym (zarządzanych przez poszczególne instytucje publiczne lub prywatne) w celu przydzielenia mieszkań najbardziej potrzebującym (fr. *contingent préfectoral*).

²⁰ PLA to skrót od *Prêt Locatif Aidé* – jest to jeden z typów pożyczek przeznaczonych dla podmiotów z osobowością prawną bądź osób fizycznych budujących lub remontujących budynki mieszkalne przeznaczone na wynajem według kryterium dochodowego, ustalanego co roku dla trzech stref geograficznych (A – Paryż, B – pozostała część regionu Ile-de-France, C – pozostała część Francji) oraz dla różnych typów gospodarstw domowych (głównie ze względu na liczbę osób w gospodarstwie). W 1999 r. PLA zostało zastąpione przez PLUS (*Prêt locatif à usage social*).

uspołecznionym) oraz we współpracy z prywatnymi deweloperami (budującymi mieszkania „wolne”).

Podobnie jak w przypadku ZAC *Cœur de Ville*, w strefie *Cité-Jardins Haute* połączono funkcje mieszkaniowe, handlowe i usługowe. Zasięg strefy ZAC *Cité-Jardins Haute* był kilkakrotnie modyfikowany w latach 1991–1997. Program podzielono na cztery etapy: dwa pierwsze zrealizowano w latach 1991–1993, natomiast do wykonania etapu trzeciego i czwartego przystąpiono w 1997 r. Na pierwszym i drugim etapie wyburzono 777 mieszkań uspołecznionych, a na ich miejscu powstało 770 nowych mieszkań. Zaproponowana forma architektoniczna nie spotkała się z aprobatą mieszkańców, co stało się przesłanką do rewizji pierwotnej koncepcji. W 1999 r. rozpisano konkurs na projekt renowacji osiedla-ogrodu, w którym zwyciężył zespół architekta Xaviera Bohla. Na terenie objętym realizacją trzeciego i czwartego etapu wyburzono większość dotychczasowej zabudowy, pozostawiając jedynie dziewięć trzypiętrowych budynków z 1987 r., oferujących dobre warunki mieszkaniowe, a wymagających jedynie rehabilitacji. Kolejne 600 mieszkań wyburzono, a na ich miejscu zaplanowano budowę 950 mieszkań „wolnych” na sprzedaż oraz lokale użytkowe (z funkcją handlową) na parterach budynków usytuowanych wzdłuż głównej alei (Charles de Gaulle). Pod względem architektonicznym zaproponowana zabudowa nawiązywała stylem i formą do nowo zagospodarowanego centrum miasta²¹, leżącego w bezpośrednim sąsiedztwie.

Oprócz prób zdynamizowania funkcji handlowej i rozwinięcia usług publicznych na uwagę zasługuje pomysł zagospodarowania przestrzeni publicznych, nawiązujący do idei osiedla-ogrodu. Część budynków wielorodzinnych zorganizowano wokół tzw. ogrodów rodzinnych (fr. *jardins familiaux*), nawiązując do poprzedniej koncepcji osiedla-ogrodu wysokiego. Wysokiej jakości przestrzeń publiczną, w postaci placów, publicznych ogrodów różnej skali, z wytyczonymi ścieżkami pieszymi i rowerowymi, stała się cechą rozpoznawczą nowo zagospodarowanego obszaru.

W przypadku Stref Uzgodnionego Zagospodarowania szczególną uwagę zwraca współpraca sektora publicznego i prywatnego podczas budowy nowych mieszkań. To rozwiązanie wydaje się kluczowe w dążeniach do społecznego zróżnicowania mieszkańców poprzez dywersyfikację struktury własności mieszkań na danym terenie. W przypadku Plessis-Robinson współpraca różnych podmiotów była niezwykle istotna. Konsultacje społeczne i modyfikacja projektu w trakcie jego realizacji stały się również kluczowymi elementami w drodze do sukcesu w kontekście zagospodarowania obydwu obszarów. Projekt i sposób jego wdrożenia są jednym z ciekawszych i bardziej inspirujących przykładów we Francji, co zostało docenione także na arenie międzynarodowej (w 2012 r. gmina Plessis-Robinson otrzymała Europejskie Grand Prix w zakresie urbanistyki – *Le Grand Prix Européen de l’Urbanisme* – za projekt zagospodarowania w ramach strefy *Cités-Jardins*). Pierwsze efekty wpływu tych projektów na strukturę społeczno-demograficzną są już widoczne. W okresie 1990–2006 zaobserwowano

²¹ Opiswanego w poprzedniej części artykułu pod szyldem ZAC *Cœur de Ville*.

istotny wzrost udziału wyższych kategorii społecznych na obszarach objętych projektami ZAC oraz znaczące ograniczenie prawdopodobieństwa współzamieszkiwania tych sektorów przez wyższe i niższe kategorie społeczno-zawodowe (zob. Górczyńska 2012).

Politique de la ville

Opisane wyżej strefy ZAC można zaklasyfikować jako jedno z narzędzi rewitalizacji ukształtowane przede wszystkim na gruncie planowania przestrzennego i urbanistyki. Trzeba jednak zauważyć, że we Francji rozwija się także polityka odnowy miejskiej wyraźnie koncentrująca się na płaszczyźnie społecznej. Nową erę projektów odnowy przyniosły lata 80. XX w., gdy zaczęto rozwijać politykę miasta²² (fr. *politique de la ville*), dotyczącą obszarów zdegradowanych, w których koncentrowała się ludność robotnicza oraz imigranci, szczególnie dotknięci kryzysem ekonomicznym (zob. Lelévrier 2006). Obszary kryzysowe charakteryzowały się kumulacją tzw. upośledzeń miejskich, ekonomicznych i społecznych, przejawiających się wysokim udziałem bezrobotnych, osób młodych, gospodarstw domowych otrzymujących pomoc społeczną, obcokrajowców, niepełnych rodzin oraz gospodarstw wieloosobowych. Wyznaczone obszary objęte polityką miasta odpowiadały zwykle strefom koncentracji wielkich osiedli mieszkaniowych z lat 60. i 70. XX w., wybudowanych w systemie uspołecznionym w ramach Stref Priorytetowej Urbanizacji.

Ewolucja polityki miasta wiązała się z tworzeniem nowych dyspozycji prawnych regulujących jej działanie. Najważniejszym zadaniem było zdefiniowanie i wyznaczenie obszarów kwalifikujących się do objęcia programami. Po drugie, należało określić cele działania oraz sposoby ich finansowania i realizacji. Pierwsze działania dotyczyły tzw. dzielnic priorytetowych (fr. *quartiers prioritaires*) i były prowadzone w ramach programu społecznego rozwoju dzielnic (fr. *Développement Social de Quartiers*, DSQ). Program ten był przede wszystkim skierowany do wielkich osiedli mieszkaniowych na przedmieściu, ale obejmował również trzy stare dzielnice paryskie, charakteryzujące się wysoce zdegradowaną zabudową mieszkaniową. W 1989 r. program DSQ zastąpiono koncepcją miejskiego rozwoju społecznego (fr. *développement social urbain*), co było istotną zmianą w sposobie myślenia o dzielnicach problemowych (zob. Heyraud 2010). Nowa nazwa programu wskazywała odejście od zajmowania się problemami dzielnic w oderwaniu od ich otoczenia, na rzecz szerszego i bardziej ambitnego spojrzenia: dzielnica problemowa w relacji do miasta czy aglomeracji, w której się znajduje (ibidem). Powyższe działania określano mianem rehabilitacji (fr. *réhabilitation*), wyraźnie odróżniając je od masowych wyburzeń prowadzonych dwie dekady wcześniej w ramach renowacji miejskiej.

²² W artykule zachowano dosłowne tłumaczenie tego terminu z języka francuskiego. Niemniej zaproponowanie właściwego tłumaczenia nastręczało wielu trudności, ponieważ *politique de la ville* nie oznacza ogólnej polityki miejskiej (której odpowiada termin *politique urbaine*), a zarazem nie jest to polityka rewitalizacji w polskim rozumieniu.

Jednym z podstawowych instrumentów polityki miasta stały się kontrakty miejskie²³ (fr. *contrats urbains*), stanowiące ramy dla współpracy władz centralnych, wspólnot terytorialnych oraz innych partnerów lokalnych (instytucje zarządzające zasobami mieszkań społecznych, kasy zasiłków rodzinnych, stowarzyszeń etc.). Dzięki kontraktom miejskim wdrażano uzgodnione polityki terytorialne na rzecz rozwoju oraz odnowy miejskiej, celem walki z procesami dewaloryzacji określonych obszarów w miastach francuskich. W 2000 r. wprowadzono kolejną generację kontraktów miejskich na okres 2000–2006 (zob. *Circulaire du 31 décembre 1998...*). Wśród czterech tematów priorytetowych polityki miasta, w ramach których podpisywano kontrakty miejskie, umieszczono: dostęp do pracy i rozwój gospodarczy, edukację, bezpieczeństwo oraz odnowę miejską²⁴.

W 2002 r. wprowadzono nowe narzędzie w postaci Wielkich Projektów Odnowy Miejskiej (fr. *Grands Projets de Renouvellement Urbain de Paris*, GPRU), dotyczących wyłącznie przestrzeni Paryża²⁵. Zdarzało się, że obszary, na których realizowano GPRU, częściowo pokrywały się z zasięgiem realizacji kontraktów miejskich. GPRU koncentrowały się na kilku podstawowych aspektach (<http://www.paris.fr>):

- jakości życia: działania związane z zabudową mieszkaniową, stworzenie lub poprawa infrastruktury, poprawa jakości przestrzeni publicznych i terenów zieleni, wzmocnienie jakości transportu publicznego, poprawa bezpieczeństwa i czystości;
- rozwoju podstawowych usług publicznych: rozwój usług skierowanych do dzieci, młodzieży oraz osób borykających się z trudnościami, wsparcie dla stowarzyszeń;
- rozwoju gospodarczym: nowa działalność gospodarcza i handlowa, działania zorientowane na integrację społeczną, włączenie społeczne, poprawa dostępności miejsc pracy.

W założeniach projektowych GPRU podkreślono również potrzebę współpracy z sąsiadującymi gminami podczas opracowywania wspólnych działań, zwłaszcza w przypadku tych, które obejmują strefę na pograniczu dwóch (lub kilku) jednostek administracyjnych.

Następnie w 2007 r. zaproponowano nową formę kontraktów miejskich w postaci miejskich kontraktów spójności społecznej (fr. *contrats urbains de cohésion sociale*, CUCS), będących kontynuacją kontraktów miejskich z 2000 r. CUCS były przede wszystkim skoncentrowane na spójności społecznej poprzez walkę

²³ Polityka kontraktowa we Francji ma bardzo bogatą historię, która zaczęła się w 1984 r. od wprowadzenia kontraktów planowych państwo–regiony (fr. *contrat de plan Etat-régions*) w celu realizacji działań w regionach współfinansowanych ze środków centralnych i regionalnych.

²⁴ Kontrakty miejskie objęły również 50 wielkich projektów miejskich (fr. *grands projets de ville*, GPV), podlegających rządowemu programowi odnowy miejskiej. GPV są jednocześnie projektami rozwoju społecznego i rozwoju miejskiego skoncentrowanymi na dynamizacji rozwoju jednej lub wielu dzielnic w danej aglomeracji.

²⁵ Wyznaczono łącznie 11 stref priorytetowych w 7 okręgach (dzielnicach) Paryża, zamieszkałych przez ok. 200 tys. osób (ok. 10%). Projekty są zlokalizowane głównie w peryferyjnie położonych dzielnicach, a nadrzędnym celem jest poprawa jakości życia.

z wszelkimi przejawami dyskryminacji oraz wspieranie równości kobiet i mężczyzn.

W Paryżu wyznaczono w sumie 14 stref objętych kontraktami spójności społecznej, weryfikując granice uprzednio wyznaczonych obszarów obowiązywania kontraktów miejskich²⁶. Przykładem działań podjętych w ramach kontraktów miejskich może być obszar zlokalizowany w XIV okręgu Paryża, w skład którego wchodzi dzielnice Plaisance, Portes de Vanves i Raymond Losserand. Na obszarze tym zrealizowano trzy kolejne projekty odnowy w ramach kontraktowej polityki miasta: kontrakty miejskie 2000–2006, GPRU (obejmujący wyłącznie południową część tego obszaru) oraz kontrakty spójności społecznej 2007–2011. Opisywany teren charakteryzuje wysoki udział mieszkań w systemie uspołecznionym (ok. 48% zabudowy): wybudowanych w latach 1920–1930 (typ HBM) oraz wieżowców z lat 1960–1970 (typ HLM). Przebiegające dwie istotne arterie komunikacyjne (bulwar Maréchaux oraz obwodnica Paryża) stanowią poważną barierę przestrzenną, utrudniającą spójne zagospodarowanie tego terenu. Dodatkowo zlokalizowany tu rozległy kompleks zabudowy szpitalnej Broussais oraz intensywnie zabudowane kwartały w centralnej części tego obszaru stanowią kolejne, istotne przeszkody, przyczyniające się do fragmentacji przestrzeni.

Cele zawarte w projekcie GPRU obejmowały wzajemnie przenikające się działania o charakterze przestrzennym, społecznym i ekonomicznym. Rozpoczęto od działań strukturyzujących całość projektu w postaci: przykrycia obwodnicy miasta, budowy fragmentu linii tramwajowej oraz przekształcenia terenu zajmowanego przez kompleks szpitalny. Na dachu tunelu przykrywającego obwodnicę miasta zaplanowano utworzenie publicznego ogrodu. W miejscu dawnego parkingu przewidziano założenie skweru i przestrzeni zielonej, przeznaczonych do spacerów i rekreacji. Wyjątkowość tego projektu polegała na tym, że parking (na którym powstał skwer) znajduje się na dachu tunelu, gdzie przebiegają nieużywane już tory kolejowe tzw. małej obwodnicy Paryża²⁷, które postanowiono zachować²⁸. Poprawie zagospodarowania przestrzeni publicznych towarzyszyło wytyczenie szlaków pieszych i ścieżek rowerowych, powiązanych ze szlakami z sąsiednich gmin.

²⁶ Granice obszarów objętych CUCS zostały wyznaczone na podstawie analizy sześciu wskaźników na poziomie rejonów statystycznych (IRIS): udział mieszkańców o niskich dochodach, udział imigrantów, udział osób dorosłych bez żadnych kwalifikacji, udział osób otrzymujących zasiłek RMI, udział gospodarstw domowych monoparentalnych oraz wielkość opóźnień edukacyjnych w szkołach podstawowych.

²⁷ Linia kolejowa wybudowana w połowie XIX w. o długości 32 km, początkowo wykorzystywana w transporcie towarowym, a następnie pasażerskim. Linia zamknięto dla ruchu pasażerskiego w 1934 r. Prace nad zagospodarowaniem przestrzeni nad tunelem trwają w kilku różnych dzielnicach peryferyjnych Paryża, przez które przebiegała linia kolejowa.

²⁸ Wspomniany tunel stanowi środowisko życia karlika malutkiego – gatunku ssaka z rzędu nietoperzy, objętego ochroną. Z uwagi na potrzebę zachowania bioróżnorodności w mieście zdecydowano o pozostawieniu tunelu wraz z torami kolejowymi. Co więcej, prace budowlane dostosowano do okresu rozwoju nietoperzy, przerywając działania w okresie od października do kwietnia, gdy karliki są w fazie hibernacji. Jednocześnie władze miasta Paryża zobowiązały Krajowe Biuro Lasów (fr. *Office national des forêts*, ONF) do monitorowania stanu zdrowia i warunków życia nietoperzy przez cały okres realizacji projektu (2012–2016).

Kolejnym celem projektu była poprawa infrastruktury społecznej: utworzenie nowego ośrodka kultury oraz centrum rozrywki dla małych dzieci. W przypadku osiedli mieszkaniowych w systemie uspołecznionym kluczowe działania dotyczyły zagospodarowania otoczenia budynków wielorodzinnych oraz odnowy ich fasad. Ponadto zaplanowano budowę akademika, a także realizację dodatkowych mieszkań na sprzedaż na wolnym rynku, jak również mieszkań w systemie uspołecznionym.

W okresie 2000–2006 zrealizowano część zaplanowanych działań, m.in. w strefie szpitala Broussais otwarto siedzibę francuskiego Czerwonego Krzyża oraz utworzono nowy ośrodek kultury i animacji Vercingétorix. Powstały również wspólne ogródki dla mieszkańców (fr. *jardins partagés*)²⁹, zarządzane przez jedno ze stowarzyszeń działających w dzielnicy (zob. *Le bilan du contrat de ville...* 2007).

W ramach kontraktów spójności społecznej kontynuowano prace podjęte we wcześniejszych programach. W okresie 2007–2010 zrealizowano działania w ramach kilku osi (zob. *Evaluation du contrat urbain...* 2010): poprawy jakości życia, rozwoju społecznego oraz edukacji i kultury. Jednym z istotnych osiągnięć było włączenie się lokalnych stowarzyszeń, przygotowujących rozmaite akcje związane z aktywizacją ludności lokalnej³⁰. W ramach poprawy jakości życia wybudowano centrum społeczno-kulturalne Porte de Vanves, ostatecznie przykryto obwodnicę Paryża oraz odnowiono szkołę A. Fourniera. Zdecydowana większość zgłaszanych projektów dotyczyła rozwoju społecznego, niemniej nadal nie zaspokoily one istniejących potrzeb w tym zakresie³¹. Próbuąc poprawić sukcesy edukacyjne dzieci i młodzieży, nawiązano partnerstwa między instytucjami edukacyjnymi a lokalnymi stowarzyszeniami. W dwóch szkołach zorganizowano również fora rodziców. W przypadku działań związanych z kulturą głównym promotorem były lokalne grupy teatralne tworzące kreacje artystyczne w bezpośredniej współpracy z mieszkańcami. Rozwinięcie oferty kulturalnej w dzielnicy polegało na włączeniu mieszkańców w projekty kulturalne (np. projekt dotyczący muzyki klasycznej obejmujący dzieci z centrum aktywności M. Noguès i z centrum społecznego Didot). Poza tym w obrębie zabudowań szpitala Broussais utworzono miejsce do ćwiczeń dla muzyków-amatorów.

²⁹ Idea „wspólnych ogródków” rozwinęła się we Francji w połowie lat 80. XX w. W Paryżu pierwszy ogród tego typu powstał w 2003 r., obecnie funkcjonuje ich ok. 70. Ogródki są zwykle otwierane na działkach należących do miasta. Są zaprojektowane, utworzone i uprawiane wspólnie przez mieszkańców danej dzielnicy, zainteresowanych taką aktywnością, którzy zawiązują stowarzyszenie. Ogródki stanowią miejsce spotkań, są wolno dostępne, mają sprzyjać budowaniu więzi między mieszkańcami, w tym między różnymi grupami demograficznymi. Idea wspólnych ogródków jest zaprzeczeniem ogródków robotniczych (rodzinnych) zakładanych od czasów rewolucji przemysłowej i uprawianych przez określoną osobę (gospodarstwo domowe). Ogródki robotnicze przypominały bardziej ideę ogródków działkowych w Polsce.

³⁰ Podczas trzech lat realizacji programu aż 48 stowarzyszeń złożyło projekty, proponując średnio 57 projektów rocznie.

³¹ Wdrożono kilka eksperymentalnych akcji skierowanych do rodzin monoparentalnych stanowiących ok. 43% gospodarstw domowych na tym terenie. Co roku organizowane jest forum na rzecz zatrudnienia, przyczyniające się do włączenia zawodowego i wzrostu zatrudnienia.

Prześledzenie efektów polityki miasta nastęrcza wielu problemów, wynikających z częściowego nakładania się na siebie kolejnych projektów oraz przenoszenia bądź kontynuacji działań rozpoczętych w ramach jednego programu na drugi. Dotychczas zrealizowano większość spośród zaplanowanych działań. Niemniej ocena wyników kontraktów spójności społecznej, a tym samym polityki miasta, nie jest jednoznaczna. W raporcie ewaluacyjnym przygotowanym przez Atelier Parisien d'Urbanisme, APUR (zob. *Evaluation du contrat urbain...* 2010), stwierdzono, że mimo korzystnej ewolucji dokonującej się w dzielnicach priorytetowych w Paryżu strefy objęte projektami w ramach CUCS nadal charakteryzuje „profil socjalny”. Potwierdzają to również obserwacje przemian społecznych dokonujących się w opisywanym wyżej XIV okręgu Paryża. Część tego obszaru, objętą wieloma projektami odnowy, nadal cechuje koncentracja osób należących do niższych kategorii społeczno-zawodowych, mimo dynamicznych procesów gentryfikacji, zachodzących w jego najbliższym sąsiedztwie (zob. Górczyńska 2012). Tę inercję struktury społecznej należy tłumaczyć silną koncentracją starych zasobów mieszkań w systemie uspołecznionym na tym terenie (wzniesionych w latach 30. XX w. i w okresie 1960–1970).

Krajowy Program Renowacji Miejskiej

Na koniec należy również wspomnieć o bardzo istotnym programie odnowy miejskiej, wywodzącym się z ustawy w zakresie kierunków i programowania dla miast oraz renowacji miejskiej z dnia 1 sierpnia 2003 r. (fr. *loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*). Krajowy Program Renowacji Miejskiej (PNRU) jest największym przedsięwzięciem tego typu w historii Francji, mobilizującym aż 45 mld euro na przemiany w dzielnicach wrażliwych³² (fr. *quartier sensibles*). Obszary te charakteryzują się przede wszystkim wysoką stopą bezrobocia (ok. dwukrotnie wyższą niż gdzie indziej) oraz ponadprzeciętnym ubóstwem (blisko trzykrotnie wyższym niż w innych obszarach). Dzielnice wrażliwe skupiają imigrantów: statystycznie więcej niż jedna na dwie osoby w wieku 18–50 lat, zamieszkująca w takiej dzielnicy, jest imigrantem lub potomkiem imigrantów (zob. *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine...* 2013). Ponadto dzielnice te charakteryzuje zdegradowana zabudowa mieszkaniowa, głównie w postaci wielkich osiedli mieszkaniowych. Celem PNRU była gruntowna przebudowa tych dzielnic, nie tylko w sensie urbanistycznym, lecz także społecznym, poprzez dążenie do różnicowania społecznego mieszkańców oraz zahamowania procesów filtracji mieszkaniowej.

Zaledwie po kilku latach od rozpoczęcia realizacji PNRU wielkie osiedla mieszkaniowe we Francji stały się jednym ogromnym placem budowy i przebu-

³² Termin „dzielnic wrażliwe” sformalizowano w 1996 r., wprowadzając pojęcie Miejskich Stref Wrażliwych (fr. *Zones Urbaines Sensibles*, ZUS), wyznaczanych przez lokalnych radnych oraz przedstawicieli władz centralnych (aktualnie istnieje 751 ZUS we Francji). Nadrzędnym kryterium delimitacji ZUS był wysoki udział wielkich osiedli mieszkaniowych, zwłaszcza w złym stanie technicznym, oraz zaburzenie równowagi między liczbą miejsc pracy a liczbą mieszkań na danym terenie; uwzględniono również szereg zmiennych społeczno-demograficznych.

dowy (zob. Epstein 2013). PNRU, przewidziany początkowo na pięć lat, został przedłużony o kolejne pięć. Do końca 2012 r. na program przeznaczono ponad 20 mld euro, wyburzono ok. 140 tys. mieszkań wybudowanych w latach 1950–1970, w miejscu których wybudowano ok. 135 tys. nowych (w tym ponad połowę w systemie uspołecznionym).

Mimo znaczących nakładów na program jego rezultaty nie są do końca satysfakcjonujące. Poprawa warunków mieszkaniowych nie przyczyniła się bowiem do znaczącego zwiększenia atrakcyjności samych dzielnic, które nadal noszą stygmat „wrażliwych”, „z problemami”. Bilans osiągnięć po 10 latach funkcjonowania programu renowacji wyraźnie wskazuje na potrzebę zawężenia działań i skoncentrowania się na inwestycjach w poprawę środowiska miejskiego, w tym jakość i dostęp do infrastruktury i usług publicznych oraz do przestrzeni handlowych i miejsc pracy (zob. *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine...* 2013). Badania poziomu segregacji w wybranych obszarach objętych PNRU wskazują na pozytywną, acz powolną ewolucję jedynie w niektórych przypadkach (ANRU 2013). Jednocześnie ograniczenia w rozmieszczeniu zróżnicowanej oferty mieszkaniowej i rosnąca pauperyzacja lokatorów mieszkań uspołecznionych znacząco ograniczają możliwości działania aktorów lokalnych w zakresie przeciwdziałania procesom segregacji (ibidem).

Podsumowanie

Przedstawione przykłady odnowy przestrzeni miejskiej we Francji charakteryzuje odmienny sposób i zakres działania, wynikający nie tylko z okresu w historii, w którym działania te były realizowane, lecz także z rodzaju problemów, z którymi borykają się te obszary. Jednym z następstw bogatej historii odnowy miejskiej jest stworzenie bardzo precyzyjnej terminologii, odpowiadającej poszczególnym okresom, w których rozwijała się polityka odnowy we Francji. Historyczne i polityczne konotacje każdego terminu wymagają precyzyjnego używania takich określeń, jak: „odnowa”, „rehabilitacja”, „renowacja” czy „polityka miasta”.

Oprócz odmiennych pojęć wyraźnie widoczna jest również pewna dychotomia, jeśli chodzi o podejście do odnowy miejskiej i jej realizację (zob. Bonneville 2005). Pierwszą grupę operacji stanowią te skierowane do wielkich osiedli mieszkaniowych wybudowanych w systemie uspołecznionym, które skupiają rozmaite dysfunkcje. W tym przypadku mamy do czynienia przede wszystkim z programami odnowy prowadzonymi dzięki programom i środkom krajowym. Na drugą grupę składają się działania odnowy miejskiej obejmujące inne typy obszarów, które formalnie nie są zaklasyfikowane jako obszary priorytetowe, dzielnice wrażliwe etc. W tym przypadku szansa na odnowę poprzez mechanizmy rynkowe jest zdecydowanie większa. Przykładem takich działań mogą być prywatne inicjatywy bądź strefy ZAC, które sprzyjając poprawie infrastruktury publicznej, przyczyniają się do podniesienia atrakcyjności obszaru oraz umożliwiają włączenie prywatnych inwestorów w działania na danym terenie. Obydwie grupy działań silnie koncentrują się na społecznym wymiarze odnowy miejskiej, przy

czym pierwsza z nich dotyczy szczególnie obszarów zagrożonych marginalizacją i filtracją mieszkaniową.

Kiedy obserwuje się przykłady różnych projektów odnowy we Francji, nasuwa się myśl, że większy i chyba bardziej trwały sukces odniosły te mniejsze, realizowane lokalnie niż te, na które przeznaczano przez wiele lat pokaźne środki z budżetu państwa. Powyższa konstatacja nie jest zapewne zbyt optymistyczna, jeśli chodzi o Francję, ale może być przydatna podczas planowania kolejnych programów rewitalizacji w Polsce. Podsumowując przegląd przykładów zaczerpniętych z francuskiej polityki odnowy miejskiej, trudno bowiem nie skonfrontować ich z polską sytuacją.

Transfer dobrych praktyk z zagranicy nie zawsze jest realny do przeprowadzenia z uwagi na różne uwarunkowania z jednej strony i wynikające z nich możliwości samorządów – z drugiej. Niemniej przegląd projektów, które były i są współcześnie realizowane w innych krajach, może się stać inspiracją dla władz lokalnych w Polsce, przygotowujących lub aktualizujących Lokalne Programy Rewitalizacji (LPR). Jest to szczególnie cenne w przededniu rozdysponowania środków UE w nowej perspektywie finansowej 2014–2020, w której znacząco wspiera się rozwój obszarów miejskich, a rewitalizacja pojawia się w Regionalnych Programach Operacyjnych 2014–2020. Rewitalizację wymienia się również w kontekście potencjalnych kierunków działań w przyszłości w ramach Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, zaproponowanych jako jeden z instrumentów rozwoju miast w Założeniach Krajowej Polityki Miejskiej (zob. *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej...* 2012).

Spośród działań podejmowanych w ramach poprawy warunków mieszkaniowych we Francji na uwagę zasługuje wprowadzanie mieszanego typu zabudowy mieszkaniowej (jeśli chodzi o strukturę własności oraz typy najmu mieszkań). Przeprowadzone badania zmian kompozycji społecznej oraz monitoring przemian w dzielnicach wrażliwych dobitnie potwierdziły, że koncentracja starych mieszkań w sektorze uspołecznionym, będąca spuścizną poprzednich epok, poważnie hamuje przemiany i dlatego nie jest wskazana. Podobne założenia należy przyjąć względem koncentracji określonego typu zabudowy we współcześnie realizowanych projektach. Rozwiązania dopuszczające możliwość współpracy sektora publicznego i prywatnego podczas budowy nowych mieszkań stwarzają większe szanse dla opracowania bardziej zróżnicowanej oferty mieszkaniowej skierowanej do różnych kategorii gospodarstw domowych. Niewątpliwie takie działania sprzyjają różnicowaniu społecznemu, choć należy krytycznie spojrzeć na ich wpływ³³. W Polsce ciekawym rozwiązaniem byłoby nakreślenie ram dla współpracy sektora publicznego i prywatnego, które umożliwiłyby przedstawienie zróżnicowanej oferty mieszkaniowej w zdegradowanych dzielnicach lub innych obszarach poddawanych rewitalizacji. Zakreślenie takich ram współpracy

³³ O napływie gospodarstw domowych do danej dzielnicy nie przesądza wyłącznie oferta mieszkaniowa, ale również jakość i atrakcyjność środowiska zamieszkania, w tym dostęp do usług publicznych, infrastruktury etc.

powinno stać się jednym z priorytetowych działań w polskiej polityce rewitalizacji.

We Francji szczególną uwagę zwraca próba odpowiedzi na potrzeby różnych użytkowników i mieszkańców danej przestrzeni. Zarówno infrastruktura społeczna, jak i kulturalna skierowana do różnych grup demograficznych i społecznych jest ważnym elementem we francuskich projektach odnowy. W większości polskich LPR wskazuje się cele związane z budową/odnową infrastruktury edukacyjno-społecznej, skierowanej przede wszystkim do dzieci i młodzieży, a dodatkowo wymienia się ośrodki do walki z patologiami czy jednostki ochrony zdrowia (zob. Jarczewski, Kuryło 2010). Znacznie rzadziej pojawia się natomiast infrastruktura społeczna przeznaczona *stricto* dla seniorów, tak jakby osoby starsze oraz kwestia starzejącego się społeczeństwa nie istniały w polskich miastach.

Działania wspierające rozwój infrastruktury kulturalno-rozrywkowej są także bardzo powszechne w projektach francuskich. Właściwie w każdym z nich zaplanowano stworzenie centrum rozrywki, kultury, mediateki³⁴ etc., zazwyczaj dostępnej nieodpłatnie. Tego typu działania są również bardzo często podejmowane w polskich miastach. Niewątpliwie wpływają one korzystnie na zmianę wizerunku danego miejsca, nie mogą być jednak traktowane jako jedyne i wystarczające bieguny, wokół których następuje ożywienie w dzielnicy.

Innym aspektem francuskich projektów jest tworzenie wizji na przyszłość, szacowanie wpływu projektów odnowy miejskiej nie tylko na zmiany ogólnej liczby ludności, lecz także na strukturę demograficzną i wynikające z niej potrzeby względem infrastruktury społecznej. Przewidywanie wpływu, a nie tylko weryfikacja osiągnięć programów rewitalizacji jest również ważnym elementem programowania, który odgrywa istotną rolę w procesie poprawy jakości życia i obecnych, i przyszłych mieszkańców.

Literatura

- Ali Saïs-Guerain C., 2009, *Les politiques publiques d'aide au logement social*, Voiron: territorial éditions.
- ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine), 2013, *Politiques de peuplement et logement social. Premiers effets de la rénovation urbaine*, Paris: La Documentation française.
- Bonneville M., 2005, „The ambiguity of urban renewal in France: Between continuity and rupture”, *Journal of Housing and the Built Environment*, t. 20, s. 229–242.
- Circulaire du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville 2000–2006* (Okólnik z dn. 31 grudnia 1998 r. w sprawie kontraktów miejskich 2000–2006).
- Code de l'urbanisme, version consolidée au 1 janvier 2014* (Kodeks urbanistyczny, wersja aktualna 1 stycznia 2014 r.).
- Coing H., 1966, *Rénovation urbaine et changement social*, Paris: Les Éditions ouvrières.
- Dix ans de Programme national de rénovation urbaine: Bilan et Perspectives*, 2013, t. 1, rapport de la mission d'évaluation confiée au Conseil d'orientation pour de l'ONZUS, 4 marca.

³⁴ Mediateka stanowi połączenie biblioteki i centrum informacji; w jej zasobach oprócz książek i prasy znajdują się również płyty CD i DVD.

- Epstein R., 2013, *La rénovation urbaine. Démolition-reconstruction de l'Etat*, Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Evaluation du contrat urbain de cohésion sociale*, 2010, Rapport de synthèse, APUR, wrzesień.
- Górczyńska M., 2012, *Zmiany zróżnicowań społecznych i przestrzennych w wybranych dzielnicach Warszawy i aglomeracji paryskiej: dynamika i aktorzy*, IGiPZ PAN, Université Paris I, maszynopis rozprawy doktorskiej.
- Heyraud E., 2010, *La politique de la ville, Maîtriser les dispositifs et les enjeux*, Paris: Berger-Levrault.
- Jarczewski W., Kuryło M., 2010, „Rewitalizacja w liczbach”, w: Z. Ziobrowski, W. Jarczewski (red.), *Rewitalizacja miast polskich – diagnoza*, seria „Rewitalizacja Miast Polskich”, t. 8, Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- Jones P., Evans J., 2013, *Urban Regeneration in the UK, Boom, Bust and Recovery* (wyd. 2), London: Sage Publications Ltd.
- Le bilan du contrat de ville 2000–2006*, 2007, aneks do dokumentu pt. *Le Contrat urbain de Cohésion Sociale pour Paris 2007–2009*, APUR, 14 lutego.
- Lelévrier C., 2006, „Politique de la ville: gestion des territoires et mobilités”, w: D. Fraboulet, D. Rivière (red.), *La ville sans bornes, la ville et ses bornes*, Nolin: Actes du colloque de Villeteuse, 17–18 mars 2005.
- Lévy-Vroelant C., Tutin C., 2010, „France un modèle généraliste en question”, w: C. Lévy-Vroelant, C. Tutin (red.), *Le logement social en Europe au début du XXI^e siècle*, Rennes: Presses Universitaire de Rennes, Collection Géographie Sociale.
- Merlin P., 2003, *L'Île-de-France, hier, aujourd'hui, demain*, Paris: La Documentation Française.
- Merlin P., 2012, *Des grands ensembles aux cités. L'avenir d'une utopie*, Paris: Elipses.
- Skalski K., 2009, *Rewitalizacja we Francji. Zarządzanie przekształceniami obszarów kryzysowych w miastach*, seria Rewitalizacja miast polskich, t. 2, Kraków: Instytut Rozwoju Miast.
- State Aid Control and Regeneration of Deprived Urban Areas*, 2006, Brussels: European Commission, DG Competition, 1 marca.
- Wassenberg F., van Dijken K., 2011, *A Practitioner's View on Neighbourhood Regeneration. Issues, Approaches and Experiences in European Cities*, raport, Nicis Institute, the Netherlands.
- ZAC de la Cité-Jardins*, 2004, Étude d'impact, styczeń, Atelier Urbanisme et Environnement.
- Założenia Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020*, 2012, projekt z 20 lipca, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Documents/Zalozenia_KPM_20_lipca_po_uwagach_MMN.pdf [dostęp: 05.03.2012].
- Zones de Rénovation Urbaine, Programmation, État d'avancement des travaux*, 1989, Paris: Direction de l'Aménagement Urbain, Bureau des Opérations d'Aménagement, Mairie de Paris, http://www.paris.fr/politiques/vie-de-quartier/grand-projet-de-renouvellement-urbain-g-p-r-u/rub_6144_stand_612_port_13817 [dostęp: 05.03.2013].