

# سیاست شهری، نوسازی شهری، برابری سرزمینی: ماهیت مسئله چیست؟\*



ترجمه و تلخیص: سیده نفیسه موسیویان، کارشناس ارشد معماری، مدرسه معماری لاولیت، پاریس  
nafisehmousavian@gmail.com

**چکیده:** در وجود «مشکل حومه‌ها» شکی نیست. از همین زاویه است که مجتمع‌های بزرگ (Grandes ensembles)، از سال‌های اولیه دهه ۷۰ میلادی در مطبوعات و مباحث سیاسی مورد گفتگو قرار گرفته‌اند تا ضرورت طرح یک سیاست شهری برای حل این معضل را توجیه کنند. اما ماهیت این مسئله چیست؟ مشکلات عمومی واقعیات عینی نیستند، بلکه محصول ساختارهای اجتماعی و سیاسی هستند که از تعاملات پیچیده میان عوامل متعدد شامل نهادها، گروه‌های ذینفع و جنبش‌های اجتماعی حاصل شده‌اند. یک واقعیت اجتماعی، تنها در نتیجه یک فرایند فشرده سه‌گانه "نامگذاری، سرزنش (مقصر شناختن)، ادعا" است که تبدیل به یک مشکل عمومی می‌شود: نامگذاری تشخیص مشکل است، سرزنش، شناسایی علل مشکل ذکر شده و یا مقصرانی است که بتوان مشکل را به آنها نسبت داد و ادعا تدوین و انتشار برنامه‌های دادخواهی اصلاح و درمان است. برای اتخاذ سیاست شهری از ابتدا حالت‌های متعدد و رقابت‌کننده‌ای از مشکل مطرح وجود دارد که هر یک جهت‌گیری‌های استراتژیک و اقدامات جداگانه‌ای را سبب می‌شود. بحث‌های مربوط به ماهیت مشکل و راه‌حل‌های ممکن آن در حیطه فضای عمومی، بعد از تصویب قانون هدایت و برنامه‌ریزی برای شهر و نوسازی شهری ۲۰۰۳ (معروف به قانون بُرلو) تقریباً به طور کامل از بین رفتند. نه سال بعد، با از هم پاشیدن توهم یک راه حل کاملاً برنامه‌ریزی شده، از سرگیری بحث ممکن و حتی ضروری می‌شود. این مقاله در این چشم‌انداز و با دو هدف ارائه می‌شود: روشن شدن رویکردهای مختلف به «مشکل محله‌ها» و پیشنهاد ابزارهای اقدام عمومی.

**واژگان کلیدی:** سیاست شهری، برابری سرزمینی، نوسازی شهری، محلات.



تصویر ۱

Pic 1

تصویر ۱: دید به ساختمان‌های مسکن جمعی سارسل (۱۹۶۰). علی‌رغم میزان اجاره معقول، اولین ساکنین این مجموعه، با دشواری بسیار در آن شروع به زندگی کردند: مسکن‌ها نقش خوابگاه صرف را داشت و محدوده سایت، به‌خاطر تراکم عظیم ساخت‌وسازها، ترسناک بود.

مأخذ: [www.cotevaldoise.fr](http://www.cotevaldoise.fr)  
Pic1: A view to "sarcellite" communal housing (1960). Despite the reasonable rental rates, the first residents began their life with so many difficulties: the housing are only used for accommodation like a dormitory and the site enclosure seemed terrifying due to the large density of construction.  
Source: [www.cotevaldoise.fr](http://www.cotevaldoise.fr)

## امیدها و سرخوردگی: نوسازی شهری

سیاست شهری تا مدت‌ها گویی محکوم به این بود که تنها سیاستی نمادین است و توسط سیاستمداران برای نمایش اراده خود در برابر تظاهرات و بحران‌های اجتماعی و شهری استفاده می‌شود. کوتاهی دوران وزیران پیاپی‌ای که مسئولیت آن را بر عهده داشتند باعث شد آنها به جای طرح یک سیاست بلندمدت در انفعال نسبت به شورش‌هایی که مجتمع‌های بزرگ را فرا گرفته بود، برنامه‌های جدیدی را راه‌اندازی کنند که از طریق آنها بتوانند ارتباط‌های خود را توسعه دهند. آنها با افزودن ابعاد جدید بر اقدامات پیشینیان خود و با برخوردی یکسان در برابر زوال فیزیکی محله‌ها و ترکیب اجتماعی آنها، کمبود پویایی و فقر امکانات عمومی و یا در برابر پدیده‌هایی چون محرومیت، ناامنی، تبعیض نژادی و اجتماعی، بر ناخوانایی سیاست شهری‌ای که بسان کاتالوگ گسترده‌ای از اقدامات ناهمگون طرح شده بود افزودند. اطلاعاتی‌های مکرر «پلان مارشال» برای حومه‌ها (از سوی وزیران راست)، و یا جاه‌طلبی‌های بزرگ برای شهر (از سوی همتایان چپ آنها) به دنبال متقاعد کردن افکار عمومی در این زمینه بود که دولت بالاخره برای حل مشکلاتی که تاکنون نادیده گرفته شده و یا به طور موقت و مَسکن‌وار درمان شده بود آماده می‌شود. این قول‌های بی سرانجام تأثیر وارونه گذاشت و با کمک به ایجاد مشکلی عمومی که به ندرت در رأس دستور کار سیاسی قرار می‌گرفت، موجب زایش دوباره تصویری از یک قدرت متزلزل شد که از حل مشکل مذکور ناتوان است.

این وضعیت با تصویب قانون بُرلو (Borloo) به پایان رسید. این قانون با هدف کاهش نابرابری‌های اجتماعی در سرزمین‌هایی (شامل مناطق حساس شهری (ZUS) و بقیه شهر) که مربوط به سیاست شهری می‌شد، یک برنامه ملی نوسازی شهری (PNRU) با بودجه‌ای قابل توجه ولی منتشرنشده، تبیین کرد. این قانون در عین حال با توجه به ابزارهای نو-مدیریتی که هم‌اکنون رواج دارد، به بازسازی و بازنگری در سازماندهی نهادی و استفاده ابزاری از سیاست شهری پرداخت.

تأثیرات این اصلاحات به سرعت نمودار شد. پروژه‌های نوسازی شهری (GPV & ORU) که در ۱۹۹۹ در چندصد محله آغاز شده و اجرایشان با تأخیرات مهمی مواجه شده بود، قطعی و در بیشتر موارد گسترده‌تر از آنچه در اصل پیش‌بینی شده بود عملیاتی شدند. تأسیس آژانس ملی نوسازی شهری (ANRU) در بیش از ۳۰۰ شهر پروژه‌های جدیدی را ایجاد کرد که در بیشتر موارد هرگز بنا به تخریب و دوباره‌سازی محله‌های مسکن اجتماعی این شهرها نبود.

بدین ترتیب نوسازی شهری فرانسه مجتمع‌های مسکونی بزرگ را به یک کارگاه ساختمانی گسترده تبدیل کرد که دستاوردهایش توسط صدها شهردار و رسانه جمعی جشن گرفته می‌شد. زیرا PNRU تحولات چشمگیری را در منظر شهری ایجاد می‌کرد که مدت‌ها توجه فعالان و ناظران این عرصه را جلب کرده بود. از این پس همه چیز به گونه‌ای پیش می‌رود که گویی وضوح نتایج آن (outputs) به حدیست که برای به اثبات رساندن "موفقیت بی‌چون و چرا"ی نوسازی شهری کفایت می‌کند، بدون آنکه نیازی به ارزیابی نتایجش باشد. (outcomes) باید در نظر داشت در این مرحله آمیختگی اجتماعی (mixite sociale) به هیچ عنوان مورد توجه نیست. میلیاردها سرمایه صرف شده برای تخریب و دوباره‌سازی، به خوبی شهرسازی مجتمع‌های

مسکونی را تغییر دادند، اما این تحولات نوسازی جمعیتی مورد انتظار را در پی نداشتند: "با نوسازی شهری، مهاجر محله‌ها از نو، و این بار به صورتی بهتر ساخته شدند".

به علت نگرانی از مورد تردید و بازخواست قرار گرفتن PNRU که از ابتدا بودجه‌ای نامطمئن داشت، عاملان اصلی (نمایندگان مجلس، مسئولان مسکن اجتماعی HLM، و معماران و شهرسازان) و مفسران رسمی زمان جمع‌بندی پروژه نوسازی شهری را با این تفکر که برای قضاوت اثرات آن هنوز خیلی زود است، به تعویق می‌اندازند. حتی فراخوان‌های مکرر آنها برای آغاز یک پروژه نوسازی دوم نیز پنهان‌کننده سرخوردگی ناشی از این سیاست نیست. عزم و امید فراوان در سال‌های بعد از تصویب قانون برلو، فضا را برای سرخوردگی‌ها و کاهش سرمایه‌گذاری سیاست شهری آماده کرد. در دوره پنج‌ساله سارکوزی، این به یک سیاست حاشیه‌ای مبدل شد که مشخصه‌اش وعده‌های بدون سرانجام (از پلان امید برای حومه‌ها، تا شروع یک PNRU2، و بازنگری در اولویت‌های جغرافیایی)، و کاهش در بودجه مربوط به تمام برنامه‌های سیاست شهری بود. نوسازی شهری پشتیبانی مالی نداشت و دولت هم در ۲۰۰۹ عملاً تعهد خود را نسبت به آن کنار گذاشت. با نزدیک شدن انتخابات ریاست جمهوری، اراده‌ای برای بازگرداندن سیاست شهری به دستور کار سیاسی، بدون توجه و بحث در مورد آینده آن به وجود آمد. نهادها، متخصصان و مقامات منتخب محلی با بی‌تفاوتی نسبی، هشدارهای خود نسبت به وخیم شدن اوضاع اجتماعی محلات را چندبرابر کردند. انجمن شهرداری‌های حومه و شهرهای بزرگ هم اعلامیه‌هایی برای یک سیاست شهری جدید منتشر کردند، اما موفق به جلب توجه رسانه‌ها و نمایندگان نشدند. همه چیز به گونه‌ای پیش می‌رود که انگار تعهدات گذشته و امیدهای نقش بر آب شده نوسازی شهری، ضعف بودجه و افزایش آرای جبهه ملی در بین طبقات پایین‌تر، از هر گونه بحثی در مورد آینده سیاست شهری جلوگیری می‌کرد.

## مسئله چیست؟ چهار رویکرد به اهداف سیاست

### شهری

در چنین زمینه‌ای، از دیدگاهی اساساً سازمانی است که آینده سیاست شهری در حیطه سیاسی - اداری مورد بحث قرار می‌گیرد: آیا آژانس ملی نوسازی شهری (PNRU) و آژانس ملی همبستگی اجتماعی و برابری فرصت‌ها (ACSE) باید برای راه‌اندازی دوباره مذاکلات از هم گسیخته شهری و اجتماعی، با هم ادغام شوند؟ برنامه‌های دولتی که ساختار بنیادی سیاست شهری را تشکیل می‌دهند باید در مقیاس ملی، منطقه‌ای، و یا استانی کنترل شوند؟ آیا قراردادهایی که در راستای قراردادهای شهری انسجام اجتماعی CUCS نیستند، باید در ساختار ناحیه‌ای و یا میان‌ناحیه‌ای حل و فصل شوند؟ آیا منطقه‌بندی را باید رها یا در آن بازنگری کرد؟ بدون بحث مقدماتی در مورد اهداف و به عبارت دیگر در مورد ماهیت مسایل مورد بحث سیاست شهری، نمی‌توان به این پرسش‌ها پاسخ داد. در غیر این صورت این ابزارها خواهند بود که اهداف و استراتژی سیاست شهری را معین خواهند کرد.

از این‌رو باز کردن بحثی در مورد مسایل، هدف‌ها و استراتژی سیاست شهری مهم است. در اینجا سعی شده به چهار رویکرد متفاوت برای حل این مسئله، که هر یک در دوره‌ای از تاریخ کوتاه سیاست شهری با اقبال مواجه شده‌اند بپردازیم:

اول، رویکرد "جاکوبین" (Jacobine) و ساختار قانون برلو، دوم، رویکرد "جامعه‌گرایانه" (communautarienne) یا راهبر توسعه اجتماعی محله‌ها در دهه ۸۰، سوم، رویکرد "اصلاح‌طلبانه" و منبع الهام قراردادهای شهری در دهه ۹۰، و آخر، رویکرد "نو-محافظه‌کارانه" که در طی پنج سال ریاست جمهوری سارکوزی قدرت یافت. اما سخنرانی‌های سیاستمداران مسئول سیاست شهری به همانندسازی عجیب و غریب این رویکردها، که از لحاظ نظری قابل تطبیق نیستند، منجر شده و هیچ‌گاه اولویت داده شده به هر کدام از این رویکردها انحصاری نبوده است.

## رویکرد "جاکوبین"

رویکرد اول را می‌توان جاکوبین ارزیابی کرد به این معنا که دولت در آن نقش مرکزی دارد و سازماندهی یکپارچه قلمرو ملی، حذف خصوصیات محلی برای رسیدن به برابری شهروندان، و حفاظت از وحدت جمهوری را بر عهده دارد. در این رویکرد اولویت مناطق سیاست شهری، بر مبنای تمرکز جمعیتی ضعیف مشخص می‌شود که مشکلات افراد (فقر، کم مهارتی، مشکلات بهداشتی، تسلط ضعیف زبان فرانسه و...) توانایی آنها را برای ورود به جامعه و حل شدن در آن کاهش می‌دهد. تمرکز چنین جمعیتی در یک ناحیه، معلولیتی جمعی به تک‌تک معلولیت‌های فردی اضافه کرده و موجب جدا افتادن آن مکان‌ها از بقیه شهر می‌شود. انزوای فضایی و همگن شدن اجتماعی محلات، ساکنان را از فرصت‌ها و منابعی که یک شبکه اجتماعی متنوع و گسترده می‌تواند فراهم کند، محروم می‌کند؛ این موجب توسعه فرهنگی خاص و هنجارهای اجتماعی متفاوت توسط همه یا بخشی از جمعیت می‌شود که گاه با هنجارهای اجتماعی غالب متضاد است و در نهایت موجب بدنامی این محلات و به وجود آمدن کلیشه‌هایی می‌شود که منشأ تبعیض‌هایی هستند که ساکنان از آنها رنج می‌برند.

این واکنشی (diagnostic) که ریشه در جامعه‌شناسی

تصویر۲: ایجاد یک میدان‌گاه (پارک) به عنوان فضایی برای برقراری روابط اجتماعی میان ساکنین محله، سیاستی در جهت تولید اختلاط اجتماعی است، نوسازی شهری محله «نویاوه‌دوره» در شهر آنتونی (از حومه‌های جنوب پاریس).

مأخذ: [www.patrickdeved-jian.fr](http://www.patrickdeved-jian.fr)

Pic2: Creating a forum (park) as a space to stimulate social interaction between the residents is a policy for social mix, urban renewal of "Noyer Doré" in Antony (French commune in the suburbs of Paris). Source: [www.patrickdevedjian.fr](http://www.patrickdevedjian.fr)

نشانه‌هایی از یک بحران اجتماعی - شهری اند که فراتر از این محله‌ها بوده و بیانگر روند تضعیف پیوندهای اجتماعی، اقتصادی و مدنی در مناطق شهری هستند. از آنجایی که تمرکز خانوارهای متوسط و فقیری که به شدت از بیکاری، عدم امنیت شغلی و ضعف مکانیزم‌های حمایت اجتماعی رنج می‌برند، و نیز اقلیت‌های قربانی تبعیض‌های شدید در این محله‌ها است، لذا این محله‌ها بارزترین نشانه‌های روند گسست همبستگی و حقوق شهروندی در شهر، که انسجام اجتماعی را تهدید می‌کند هستند. اما واشناسی مشکل در اینجا از مقیاس محله عبور کرده و به شناسایی علت در مقیاس شهر و حتی در مقیاس تمامیت جامعه می‌پردازد.

این واشناسی سیستمی که متمرکز بر مکانیزم مولد نابرابری، تبعیض و محرومیت است، عملکرد عمومی را مورد پرسش قرار می‌دهد: آیا مراجع و ابزارهایی که ساختار سیاست عمومی را تشکیل می‌دهند، همچنان مطابق با مسایل پیش رو و به روز شده محله‌ها هستند؟ برعکس، آیا این سیاست‌ها، خود به تولید نابرابری و ناعادالتی‌ای که مدعی مبارزه علیه‌شان هستند کمک نمی‌کنند؟ سازماندهی نهادی، که به تقسیم‌بندی نواحی و بخش‌های اداری شناخته می‌شود، آیا به فعالان عرصه حاکمیت ارضی اجازه جمع‌آوری و در راستای مشترک قرار دادن منابع پراکنده در بین نهادهای مختلف را برای پاسخ‌گویی به مشکلات چندبعدی، پیچیده و حساس می‌دهد؟ در اینجا هم نحوه تدوین مشکلات پیش روی سیاست شهری، اهداف و جهت‌گیری استراتژیک آن را معین می‌کند.

در این دیدگاه اصلاح‌طلب، نباید به دنبال ارتقای سطح محله (چه از بیرون و چه از داخل) بود بلکه باید عملکرد عمومی را تغییر داد تا هم‌مرده چالش‌های ارضی مربوطه قرار بگیرد.

در تصویر سیاست‌های توسعه پایدار، یا دیگر سیاست‌های به اصطلاح "سازنده" (Constitutif)، سیاست شهری یک هرم سرزمینی‌سازی (territorialisation) است که هم‌زمان به عنوان محرک و فضای تجربی برای انطباق محتوای مادی سیاست‌های بخشی - به نام "قانون عمومی" - و نیز برای تغییر مدیریت عمومی سرزمین از طریق گسترش اصول و روش‌های عملی جدید به کار می‌رود: رویکرد جامع (جهان شمول، کل‌گرا، هولیستیک و یا ترانسورسال هم گفته می‌شود)، منطقی بودن پروژه، همکاری قراردادی، آزمایش و تجربه، ارزیابی، مشارکت و ...

### رویکرد نو - محافظه کارانه

این سه شبکه‌خوانش چالش‌ها و استراتژی‌های سیاست شهری که به شکل‌های دیگر در ادبیات علمی و سازمانی یافت می‌شوند، قدمتی به اندازه خود این سیاست دارند. رویکرد چهارم اما جدیدتر است و مربوط به دوره پنج ساله نیکولاس سارکوزی می‌شود که مشخصه‌اش ظهور و قدرت یافتن گفتمان عمومی جدیدی در مورد این محلات و منطق جدید مداخله است که منجر به نوعی افراط‌گرایی و قومیت‌گرایی/نژادپرستی در رویکرد جاکوبین شد. این رویکرد رومی توان بارویکرد نو-محافظه کاران آمریکایی مقایسه کرد که با نسبیت اخلاقی و فرهنگی و دادن مزایای خاص به اقلیت‌های قربانی تبعیض مخالفند و در عین حال اعتقاد به برتری تمدن غرب و ضرورت دفاع از آن در برابر تهدیدهای خارجی و به خصوص اسلام، دارند. در این رویکرد به محله‌های فقیر حاشیه شهر، نه از منظر ناتوانی و نه به

فقیر، در محل و زمینه خود شناسایی می‌شود: منابع انسانی (مدیران، سرمایه‌های فردی، گروه‌های سازمان‌یافته یا بالقوه) و نیز منابع فرهنگی، تجاری، اقتصادی، زمین، و غیره.

وارونه شدن روش تحلیل، منجر به اهداف و استراتژی کاملاً متفاوتی برای حل مشکلات محله‌هایی شد که در اولویت سیاست شهری بودند. در واقع این استراتژی دیگر به دنبال "از بین بردن مهاجر محله" نبود، بلکه به دنبال ارتقای محلات ضعیف با تأکید بر استعدادها و درونزای آنها بود.

به دور از سنت پدرسالارانه رایج در محله‌هایی که تجسم مسئله پسااستعماری بودند و براساس یک منطق توانمندسازی، متصدیان دولتی با تجهیز نیروهای پویای محله، با ایجاد، حمایت و سازماندهی ابتکارات آنها و با در شبکه قراردادن و ارتقای آنان در برابر بقیه شهر، به ساکنان برای تقویت استقلال فردی و توانایی عملکرد جمعی کمک می‌کنند.

پویایی توسعه درون‌زایی که این رویکرد به دنبال آن است، در درجه اول بر انجمن‌های محلی مبتنی است. علت حمایت سیاست شهری از این انجمن‌ها بیشتر به خاطر علت وجودیشان است نه به خاطر کاری که انجام می‌دهند. در واقع سیاست شهری به دنبال بهره‌برداری از آنها به خاطر اهداف خاص و یا رساندن آنها به حد مطلوب بازدهی و عملکرد - انطور که عموماً در بخش‌های خدمات عمومی رایج است - نیست.

### رویکرد اصلاح طلب

سومین رویکرد که ریشه در سنت اصلاح‌طلبانه اجتماعی - دموکرات دارد، از آنجایی که به دنبال تغییر در دولت و به طور گسترده‌تر تغییر در اقدامات عمومی برای انطباق با تغییرات جامعه است، از نظر رابطه با دولت و جامعه در فاصله‌ای یکسان از دو رویکرد قبلی قرار می‌گیرد.

در این چشم‌انداز، محله‌های فقیرنشین به عنوان مشکل و یا به عنوان سرمایه در نظر گرفته نمی‌شوند، بلکه به عنوان

بدبینانه‌ای دارد که به لایه‌های مردمی برچسب محرومیت می‌زند و از کارهای تحقیقی جدیدتری چون "تأثیرات محله‌ها" یا فرایند مهاجر محله شدن حومه‌های فرانسه تغذیه می‌کند، اساس ساخت‌وساز آماری برای مناطق حساس شهری شد که در ۱۹۹۶ براساس شاخص مرکب محرومیت و با اولویت‌بندی مناطق براساس تمرکز ناتوانایی‌ها، تنظیم شد. واشناسایی که اینگونه مطرح و توسط آمار ثابت شده باشد، به طور مکانیکی اهداف سیاست شهری که برای استانداردسازی تدوین شده‌اند را تعیین می‌کند. هنگامی که اولویت مناطق براساس فاصله‌شان با هنجار عینیت‌یافته توسط اختلاف آماری تعیین شود، سیاست شهری باید به دنبال به حداقل رساندن این تفاوت‌ها باشد. برای چنین هدفی دو راه وجود دارد. در حالت اول، باید ناتوانی‌های ساکنان را با فراهم آوردن منابع اضافی و خدمات عمومی موجود در محله‌ها در جهت آسان کردن فرایند ادغام ساکنان در جامعه و هماهنگ شدن با هنجارهای اجتماعی، جبران کرد. در حالت دوم سیاست شهری بر مبنای رفع ناتوانی‌های فردی نیست، بلکه به دنبال تمرکززدایی افراد ناتوان است. به این ترتیب مداخلات سیاست شهری عمدتاً شامل شهرسازی و ساختار پارک‌ها و مسکن بوده و به دنبال جذاب کردن محله‌های بدنام برای رسیدن به تنوع اجتماعی ساکنان است.

### رویکرد "جامعه‌گرایانه" (communautarienne)

رویکرد دوم از لحاظ نظری ریشه در کارهای جامعه‌گرایان انگلیسی دارد. با تأکید بر پیشگام بودن جوامع مدنی و اجتماعات گوناگونی که آن را تشکیل می‌دهند، این رویکرد در مقابل رویکرد قبلی قرار می‌گیرد. در یک دیدگاه جامعه‌گرایانه، محله‌های فقیرنشین با دید منفی و از زاویه کمبود مالی نگریسته نمی‌شود، بلکه به عنوان منابع و استعداد‌های بالقوه در نظر گرفته می‌شوند. ماهیت واشناسایی تغییر می‌کند، به جای شناسایی کمی و آماری براساس استانداردها، نقاط قوت و استعداد‌های هر کدام از محله‌های



## سیاست‌های نوسازی در کشور فرانسه، در چند دهه گذشته وضعیت اجتماعی ساکنان مناطق فرسوده را مورد هدف قرار داده و براساس ابعاد اجتماعی و نه کالبدی به آن می‌پردازد. در این راستا چهار رویکرد جاکوبین، جامعه‌گرا، اصلاح‌طلب و نوحافظه‌کار که هر یک در دوره‌ای از تاریخ کوتاه سیاست شهری فرانسه با اقبال مواجه شده‌اند و اهداف و سیاست‌های متفاوتی را دنبال می‌کنند.

عنوان سرمایه و نشانه بلکه به عنوان تهدید نگریسته می‌شود. اوج این اتفاق در جریان شورش‌هایی بود که به طور پراکنده در محلات فقیرنشین شعله‌ور می‌شدند و دولت می‌بایست پاسخ آن را با عملیات سرسختانه و حتی نظامی - پلیسی و بدون توجه به ریشه‌های اجتماعی و اقتصادی این شورش‌ها که ریشه در خاک فقر، احساس ناعدالتی، و تجربه‌های تبعیض آمیز داشت، می‌داد.

رویکرد نوحافظه‌کارانه، بن‌مایه "طبقه خطرناک" را که در قرن ۱۹ میلادی رواج داشت، به روز کرده و آن را نژادپرستانه نیز می‌کند. در اینجا این تهدید در چهره‌های "رییس مسلمان" و "مردان ریشو" تجسم پیدا می‌کند که محله‌ها را به مناطق بی‌قانون تبدیل می‌کنند: در حالی که اولی با خشونت و قاچاق یک قانون مافیایی را برپا می‌دارد، گروه دوم سعی در تحمیل هنجارهای گروهی و مذهبی در فضای عمومی و خدمات عمومی دارند.

در این دیدگاه، مداخله عمومی برای مدیریت محله‌های نیازمند، به مجادله کشیده شده و در فضای ملی یک جنگ مدنی ایجاد می‌کند که در مقیاس بین‌المللی ادامه خواهد یافت. در نتیجه، برقراری نظم جمهوری در برابر مقررات مافیایی، اسلام‌گرایی، سوسیالیسم، چندهمسری، تبعیض جنسی، و همجنس‌گراستیزی که در مهاجر محله‌ها (گتوها) رواج دارند بر عهده سربازان سیاست خواهد بود. این مبارزه ابتدا با یک سیاست سختگیرانه برای حفظ نظم عمومی و مبتنی بر سیاست‌های تنبیهی نسبت به لایه‌های مردمی و متوسط و مهاجران آغاز شده و بعد با جرم‌شمردن رفتارهای خاص (اجتماع در لابی ساختمان‌ها، پوشیدن روسری، مدرسه‌گریزی و...)، با سیستماتیک کردن و سخت‌گیری در واکنش جزایی برای جرایم کوچک، نظامی کردن پلیس و سرمایه‌گذاری در پیش‌گیری از موقعیت‌های خاص ترکیب می‌شود. علاوه بر این، سیاست شهری باید در اعاده نظام جمهوری، به وسیله سیاست‌های فرصت‌های برابر دخالت کند. این به معنای اجازه‌دادن به افراد سزاوار برای گریختن از محله‌های به اصطلاح بیماری‌زا و آزاد شدن از قیدهای گروهی و مردسالارانه حاکم بر آن و در حالت خاص برای دستیابی به نخبگان است. این رویکرد با ابعاد قوی سمبولیک، توسط فدلا امارا (Fadela Amara) و از طریق پلان امید حومه‌ها (Plan Espoir Banlieues) که نوآوری اصلی آن ایجاد یک ابزار پرهزینه برای خارج کردن و برگرداندن محله‌ها بود: پانسسیون‌های برتر **dispositif d'exfiltration des quartiers (les internats d'excellence)**

### چه ابزاری برای یک سیاست برابری ارضی؟

در زمان نگارش این متن، رویکرد دولت کنونی به سیاست شهری هنوز نامشخص است. هدف برقراری برابری ارضی که از طرف کمپین فرانسوا اولاند در طی مبارزات انتخاباتی‌اش اعلام شده بود ("وزارت برابری ارضی و مسکن" به سرپرستی سسیل دوفلوت (Cecile Duflot) تنها یک نشانه

جامعه و سایر تبعیض‌ها روشن شده و در عین حال امکان تجربه و ارزیابی روش‌های جدید برای برخورد با این چالش‌ها را فراهم می‌کند. ارایه آمارهای قومی - نژادی - که احتمالاً برآمده از موانع متعدد فنی، سیاسی و قانونی خواهند بود - همچنین نوسازی سیاست شهری را با توجه به عوامل جغرافیایی تبعیض‌های قومی - نژادی مشروط می‌کند.

دومین زمینه پیشنهادی، جدیدتر و احتمال جنجال برانگیزی آن کمتر است. این پیشنهاد در مقدمه شامل ثبت عمومی ابزارهای مکان‌یابی جغرافیایی بودجه، برای اندازه‌گیری منابع اختصاص یافته (فراتر از چند تخصیص بودجه محدود که رقمی کمتر از یک درصد بودجه دولت را شامل می‌شود) توسط مقامات دولتی به محله‌های در اولویت سیاست شهری است. در تئوری، این بودجه‌های محدود، در یک چشم‌انداز از تبعیض مثبت، به سیاست‌های حقوق عمومی می‌پیوندند که انتظار می‌رود همه مناطق از آنها به طور برابر بهره‌مند شوند. در عمل، اگر درست به نظر برسد که محله‌های در اولویت سیاست شهری در معرض رفتار تبعیض آمیز توسط مقامات دولتی قرار دارند، این بودجه‌ها به ندرت در جهت مورد انتظار "بیشتر دادن به آنکه کمتر دارد" (طبق رایج‌ترین تعریف از تبعیض مثبت) قرار می‌گیرند. تلاش‌های متعدد در راستای تشکیل یک سیستم حسابداری سرزمینی در مقیاس فرمانطقه‌ای نشان داده‌اند که ابزارهای اضافی سیاست شهری برای جبران رفتار نابرابر ناشی از سیاست‌های دیگر از یک سو، و توزیع نابرابر ارضی پایگاه‌های مالیاتی از سوی دیگر، که این دو در مجموع به ضرر محله‌های فقیر است، کافی نیست. نابرابری رفتاری که این محله‌ها بدان دچارند توسط مطالعات انجام شده بر سیاست‌های اولویت اشتغال و آموزش تایید شده است. با این وجود این مطالعات گهگاهی و محدود به دامنه خاص، برای برقراری یک واکنش دقیق در مورد نابرابری رفتار عمومی مناطق هم کافی نیست، چه برسد به اینکه بتوان از طریق آنها سیاستی برای کاهش این نابرابری اعمال کرد. مکان‌نمایی جغرافیایی سیستمی بودجه عمومی، با فرار رفتن از محله‌های در اولویت سیاست شهری، امکان نو کردن رویکرد نابرابری ارضی را با تغییر نگاه از نابرابری‌های اجتماعی به سمت نابرابری‌های رفتاری فراهم می‌کند. این موجب نمایان شدن روش درمانی مخصوص مناطق مرفه و محله‌های مرکزی می‌شود و بدین‌گونه شرایط امکان یک سیاست برابری ارضی را، با خنثی کردن سوءظن یک درمان مخصوص محله‌های متوسط، اقلیت‌ها، و حومه شهری و با شناسایی محروم‌ترین و بهره‌مندترین مناطق از اقدامات عمومی و با فراهم کردن ابزارهای ضروری کنترل این اقدامات عمومی، ایجاد می‌کند تا برابری ارضی تنها یک شعار سیاسی نباشد. ■

### پی‌نوشت

این مقاله ترجمه و خلاصه‌ای است از:

Epstein, R. (2012). Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale: quelle est la nature du problème?. Centre d'Analyse Stratégique (Ed): 33-49.

جزیی از اولویت‌ها و جهت‌گیری استراتژیک وی را در این زمینه به دست می‌دهد: هدف از برابری ارضی آیا برابری موقعیت‌هاست، یا برابری فرصت‌هاست، و یا برابری امکانات عمومی؟ دولت برای رسیدن به این هدف چه برنامه‌ها، ابزارها و وسیله‌هایی را ایجاد می‌کند؟ در انتظار روشن شدن پاسخ‌ها و در راستای کمک به آن. در این مقاله، وجود نقاط کور در شناسایی نابرابری‌های ارضی و پیشنهاد زمینه‌های اصلاحات ابزاری برای رفع این نقاط کور، به عنوان نتیجه مطرح می‌شود. این نقاط کور در ساختار سیستم آماری و بودجه فرانسه ریشه دارد که اندازه‌گیری تبعیض‌های قومی - نژادی و همچنین محاسبه منابع عمومی اختصاص یافته به اراضی مختلف را دشوار و حتی غیرممکن می‌سازد. پس معرفی دسته‌بندی‌های قومی - نژادی در آمارهای عمومی و مکان‌یابی جغرافیایی سیستماتیک بودجه‌های عمومی، برای عینیت‌بخشی به چالش‌های یک سیاست برابری ارضی مناسب به نظر می‌رسد و اجازه ابراز، اجرا و ارزیابی استراتژی‌های جایگزین را به نسبت استراتژی کنونی که از ۲۰۰۳ سیاست شهری را می‌چرخاند خواهد داد.

برای اطلاع از آمارهای قومی - نژادی، ما بر ابزارهای اولیه، که موجب برانگیختن مجادلات علمی زیادی در فرانسه بین طرفداران "انتخاب نادانی" و مدافعان جامعه‌ای کوررنگ و طرفداران معرفی دسته‌بندی‌های قومی در طبقه‌بندی‌های آماری برای اندازه‌گیری تبعیض شده است، متوقف نخواهیم شد. براساس قوانین کنونی، این اندازه‌گیری به شدت محدود و خلاصه شده در چند نظرسنجی بزرگ و بررسی کلی از آمار عمومی است. این آمارها موجب پیشرفت آگاهی ملی از تبعیض‌های مرتبط با نژاد (واقعی یا فرضی) شده است، اما اجازه برقراری یک واکنش سرزمینی، که به ارزیابی وزن نسبی و شفاف‌سازی مشخصه‌های اجتماعی و فردی، تبعیض‌های مربوط با آدرس یا ناشی از چهره در مشکلات اجتماعی ساکنان یک محله مشخص بپردازد را نمی‌دهد. عدم تمایل به دسته‌بندی‌های قومی - نژادی به این ترتیب امکان عینی کردن مکانیزم‌های عامل در تولید نابرابری‌های ارضی که محله‌های نیازمند سیاست شهری از آن رنج می‌برند را کاهش داده، و در عین حال امکان فایق آمدن بر آنها را هم کم می‌کند. معرفی متغیرهای قومی - نژادی در آمارهای عمومی به طور مکانیکی موجب گرایش فرانسه به یک منطق متشکل از اقدامات مثبت، با دادن حقوق و مزایای ویژه به گروه‌های خاص نمی‌شود بلکه اجازه این را می‌دهد که بحث اغلب پیچیده‌ای در مورد چالش‌های تبعیض نژادی، ادغام در

# Urban Policy, Urban renovation, Land equity: What is the Nature of the Problem?\*

Translated (from the French to Persian) : S-Nafiseh Mousavian, M.A in Landscape Architecture, La Villette National School of Architecture, Paris, France. nafisehmousavian@gmail.com

**Abstract:** There is no doubt in the problem of “suburbs”. This is the reason for the grandes ensembles being discussed in political debates and the press in the early years of the 70s to justify the necessity of an urban policy for solving the problem. But, what is the nature of the issue? General problems are not objective facts; they are the product of social and political structure made of the complex interactions between multiple factors including institutions, interest groups and social movements.

A social fact turns into a general problem only as a result of the intensive trilogy process of “naming, blaming, claiming”. Naming is the process of recognizing the problem, blaming, process seeks for the causes of the problem or guilty ones to whom we can refer the problem and claiming includes the compilation and publication of amendment programs and treatment.

There exist multiple competitive modes of the problem in inception of urban policy which will lead to various strategic orientations. The Debates about the nature of the problem and possible solutions in the fields of public space, city planning and urban renewal legislation and

gridlines 2003 (known as the Borloo act) were almost completely destroyed. Nine years later, with the breakdown of the illusion of a complete solution, scheduling the debate becomes necessary. This article is presented in this vision by two goals of: clarifying different approach to the “problem of sectors” and offering a mean for public action.

In this paper presents four different approaches of solving this problem which have been fortunate in a short period of the history of urban policy. First, “Jacobine” approach and the structure of Borloo act, second, “communitarian” approach or the guide for social development in the 80s, third, “reforming” approach and the inspirations for urban contracts in the 90s, and last, the “neo-conservative” approach which was authorized during the 5 year presidency of Sarkozy. However, the speeches of politicians in charge of urban policy have led to strange replications of these approaches which are not applicable in theory, and the priorities of these approaches were never exclusive.

In this article, there blind spots in the identifi-

cation of territorial disparities and suggestion of reforming means to eliminate these blind spots are offered as the conclusion of the research. These blind spots are stem from the French statistical system and budget which makes racial and ethnic discrimination measures and the calculation of public resources allocated to different territories difficult or even impossible. Thus, the introduction of ethnic-racial categories in general statistics and geographical location of systematic public funding seems appropriate for the exactness of the challenges of territorial equality policy. This will also allow the expression, implementation, and evaluation of alternative strategies compared to current strategies which conducted municipal politics since 2003.

**Keywords:** Urban Policies, Land equity, urban renovation, Areas.

## Endnote

\*. This article is translated and summarized in: Epstein, R. (2012). Politique de la ville, rénovation urbaine, égalité territoriale : quelle est la nature du problème?. Centre d'Analyse Stratégique (Ed): 33-49.



تصویر ۳

Pic 3

تصویر ۳ : مسکن‌های جمعی به‌خاطر اجاره ارزان قیمت‌شان عموماً محل سکونت خانواده‌های مهاجر کم‌درآمد که غالباً سیاه‌پوست‌اند، می‌شود. لذا ایده‌ی ایجاد اختلاط اجتماعی (mixité sociale) در آنها به‌جای آن‌که به اقدامات زیرساختی و اساسی معطوف شود، مساوی با نفوذ دادن سفیدپوستان به این اماکن تلقی شده است.

مأخذ: [www.fdesouche.com](http://www.fdesouche.com)  
Pic3: Communal housing is generally used as accommodation for low-income immigrant families who are often Afro-French for having affordable rentals. Therefore, the idea of creating a social mix (mixité sociale) is considered as the mixing of white and black races instead focusing on the basic infrastructures. Source: [www.fdesouche.com](http://www.fdesouche.com)