

ROZWARSTWIENIE KLAS  
LUDOWYCH W KONTEKŚCIE  
DZIAŁAŃ PUBLICZNYCH.  
SPOŁECZNIE ZRÓŻNICOWANA  
EGZEKWOWALNOŚĆ  
ZASKARŻALNEGO PRAWA  
DO MIESZKANIA\*

**Pierre-Édouard Weill\*\***

**Streszczenie:** Artykuł dotyczy nierówności wewnątrz klas ludowych w kontekście działań publicznych. Łącząc metody jakościowe z ilościowymi, badamy mechanizmy społecznego zróżnicowania, które ujawniają się podczas wnoszenia i rozpatrywania skarg przewidzianych ustawą o „zaskarżalnym prawie do mieszkania” (znaną we Francji pod nazwą DALO). Artykuł stanowi wkład w badania stratyfikacji klas ludowych, uwydatniamy bowiem różne konfiguracje cech społecznych i warunków mieszkaniowych wśród wnioskodawców DALO. Ponadto zwracamy uwagę na nierówności w obrębie klas ludowych, jeśli chodzi o możliwość dochodzenia swoich praw przed instytucjami odwoławczymi czy sądem administracyjnym i jeśli chodzi o adresowane do tej grupy działania publiczne. Cechy społeczne wnioskodawców DALO różnicują możliwość opanowania przez nich procedur oraz wpływają na sposób rozpatrywania ich spraw.

**Słowa kluczowe:** mieszkalnictwo społeczne, klasy ludowe, stratyfikacja społeczna, prawo, Francja.

„Dotkliwy problem mieszkaniowy klas ludowych” (Topalov 1987) przybrał dziś we Francji rozmiary niespotykane od drugiej wojny światowej. W związku z tym trzeba sobie zadać pytanie, do kogo konkretnie adresowane są działania, które mają na ten problem odpowiadać. Szczególnie, że rozwiązania stosowane po 2000 r. są częścią „nowej polityki społecznej”, która uzależnia dostęp do świadczeń i usług publicznych od trudnych do spełnienia warunków (Dufour, Boismenu, Noël 2003). Liczne prace dowodzą, że nierówności w obrębie grup nieuprzywilejowanych wpływają na sposób wykorzystania tych rozwiązań, zarówno we Francji (Duvoux 2009), jak i w Ameryce (Brodin, Majmundar 2010), co widać szczególnie wyraźnie na przykładzie dostępu do mieszkań (Dietrich-Ragon 2011; Leloup 2011; Desmond 2012). To, że adresaci polityki mieszkaniowej różnią się istotnie pod kątem sytuacji mieszkaniowej i charakterystyk społecznych, umyka uwadze, gdy określa się ich wspólnym mianem „osób w niekorzystnej sytuacji” (fr. *personnes défavorisées*).

Niniejszy artykuł, analizujący wykorzystanie instrumentu, jakim jest skarga do sądu administracyjnego, zwraca uwagę na nierówny dostęp do działań publicznych<sup>1</sup>

—  
To, że adresaci polityki mieszkaniowej różnią się istotnie pod kątem sytuacji mieszkaniowej i charakterystyk społecznych, umyka uwadze, gdy określa się ich wspólnym mianem „osób w niekorzystnej sytuacji”

\* Niniejszy artykuł ukazał się pierwotnie w języku francuskim w czasopiśmie *Lien social et Politiques*, 2015, 74, 129–148, pt. „Catégories populaires et inégalités face à l'action publique. Différenciation sociale dans le recours au droit au logement opposable et son traitement”. Dziękujemy Wydawcy, który pozostaje właścicielem praw autorskich do artykułu, za zgodę na jego tłumaczenie i przedruk. Oryginalny tekst jest w całości dostępny w internecie na stronie: <https://www.erudit.org/ft/revues/lsp/2015-n74-lsp02272/1034068ar.pdf>.

\*\* Pierre-Édouard Weill, Université de Bretagne Occidentale, Faculté de Droit économie Gestion et AES Lab-LEX (EA 7480/UBO-UBS), 12, rue Kergoat, 29200 Brest, pierreedouard.weill@univ-brest.fr.

<sup>1</sup> Pojęcia „działanie publiczne” (fr. *action publique*) w miejsce pojęcia „polityka publiczna” używa się w badaniach, które uwzględniają wzajemne oddziaływania wielu aktorów (publicznych, prywatnych, pozarządowych), a nie wyłącznie koncentrują się na działaniach podejmowanych odgórnie przez instytucje państwowe. W przypadku omawianego w tym artykule zaskarżalnego prawa do mieszkania istotne znaczenie okazują się mieć m.in. aktorzy wchodzący w skład komisji departamentalnych rozpatrujących skargi i oceniających, czy sytuacja wnioskodawców jest „priorytetowa” (w ich skład wchodzi: przedstawiciele władz państwowych, społeczności lokalnych, prywatnych i publicznych najemców, a także organizacji pozarządowych); władze departamentalne, które mają obowiązek zapewnienia mieszkanie osobie, będącej w takiej sytuacji oraz organizacje pozarządowe, które prowadzą punkty pomocy socjalno-prawnej i wspierają część wnioskodawców w trakcie procedury odwoławczej. Więcej na temat badań działania publicznego zob. Commaillé 2006. O roli organizacji pozarządowych w realizacji DALO i prowadzeniu wstępnej selekcji wnioskodawców zob. Weill 2014 – przyp. red. nauk.

## Ramka 1. Kierunki współczesnej polityki mieszkaniowej we Francji

Liczne badania dotyczące składu populacji korzystającej z mieszkalnictwa społecznego<sup>2</sup> i mieszkań o umiarkowanym czynszu (HLM) oraz populacji ubiegającej się o te lokale pokazują historyczną tendencję do ich rezydualizacji; tzn. udział lokali społecznych na rynku nieruchomości zmniejsza się, a ludność je zamieszkująca ubożeje. Ewolucję tę obserwujemy od początku lat 80. w krajach, w których istotną rolę odgrywała koncepcja powszechnego dostępu do mieszkań społecznych, a w których z czasem dostęp ten istotnie ograniczono (Houard 2011). Gdy w styczniu 2008 r. ustawa DALO wchodziła w życie, zasób mieszkaniowy stanowiło około 4 500 000 lokali, co stanowi 17% ogółu mieszkań. Choć podaż mieszkań społecznych nadal rosła, to tempo ich budowy zdecydowanie zwolniło od początku lat 80. (mimo niewielkiego przyspieszenia na początku XXI w.). Ustawę DALO uchwalono po trzydziestoletnim okresie kwestionowania sensowności budowy „wielkich zespołów mieszkaniowych”, integralnie związanych z fordowskim modelem produkcji i interwencjonizmem państwowym. W ramach postępującej decentralizacji delegowano coraz to nowe zadania w obszarze mieszkalnictwa społecznego samorządom lokalnym, które nie dysponowały odpowiednimi środkami, a czasem wręcz nie miały interesu w rozwijaniu oferty HLM. Poza tym rosnący wkład organizacji charytatywnych zarówno w definicję, jak i w konkretne realizacje polityki mieszkaniowej sprawił, że skoncentrowała się ona tylko na „socjalnym” segmencie, skierowanym do populacji marginalizowanych. Aktualne wytyczne w polityce mieszkaniowej opierają się na więc na coraz bardziej rezydualnej koncepcji mieszkań społecznych. Obniżono górny pułap dochodów lokatorów, ograniczono prawo do pozostania w mieszkaniu w razie przekroczenia tego pułapu, by ułatwić dostęp do nich najuboższym. Im wyższe stają się ceny nieruchomości w wielkich aglomeracjach, tym bardziej mieszkanie społeczne pełni funkcję „schronienia” dla rodzin o skromnych dochodach (Fijalkow 2011). Lokale te podupadają, gdy przestają się nimi interesować niższe warstwy klas średnich i wyższe klas ludowych. Niemniej, biorąc pod uwagę wciąż rosnącą liczbę osób starających się o HLM i niewystarczającą pulę tych mieszkań (zwłaszcza w wielkich aglomeracjach), widzimy, że najubożsi wciąż pozostają w dużym stopniu wykluczeni przez system ich dystrybuowania.

w klasach niższych. Analiza obejmuje funkcjonowanie ustawy o tzw. zaskarżalnym prawie do mieszkania (fr. *droit au logement opposable*)<sup>3</sup>, nazywanym w skrócie DALO<sup>4</sup>. Jej wejście w życie w styczniu 2008 r. umożliwiło osobom ubiegającym się o godziwe lokum<sup>5</sup> skierowanie sprawy do sądu administracyjnego. Po odwołaniu się do departamentalnej komisji mediacyjnej – ciała złożonego z przedstawicieli władz państwowych, społeczności lokalnych, prywatnych i publicznych najemców, a także organizacji walczących o dostęp osób nieuprzywilejowanych do instrumentów prawnych i mieszkania – wnioskodawcy ubiegający się o mieszkanie i spełniający ustawowe kryteria<sup>6</sup> mogą teoretycznie liczyć na uznanie ich sytuacji za „pilną

2 *Logement social* tłumaczymy jako mieszkalnictwo społeczne lub mieszkanie społeczne, a nie mieszkalnictwo lub mieszkanie socjalne, by w ten sposób podkreślić historyczną różnicę między polityką mieszkaniową we Francji i w Polsce. W powojennej Francji polityka mieszkaniowa miała charakter masowy i stanowiła integralną część polityki rozwoju. Jej funkcje nie ograniczały się wyłącznie do wsparcia socjalnego osób o bardzo niskich dochodach. Dziękujemy Ryszardowi Szarfenbergowi za konsultację przekładu. Taki przekład przyjęto również w polskiej literaturze przedmiotu, zob. Zubrzycka-Czarnecka 2011 – przyp. red. nauk.

3 Dziękujemy Barbarze Godlewskiej-Bujok za konsultację przekładu. W polskiej literaturze przedmiotu *droit au logement opposable* tłumaczy się również jako „roszczeniowe” lub „gwarantowane prawo do mieszkania”. Zob. Zubrzycka-Czarnecka 2011 – przyp. red. nauk.

4 Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et autres mesures de cohésion sociale (Ustawa nr 2007-290 z 5 marca 2007 r. o „zaskarżalnym prawie do mieszkania” i innych środkach służących spójności społecznej).

5 Chodzi o mieszkanie dostosowane do potrzeb, czyli takie, które nie zagraża zdrowiu, nie jest za małe jak na potrzeby danej rodziny, a jego czynsz nie jest za wysoki w stosunku do dochodów najemców. W wypadku osób niepełnosprawnych dodatkowo powinno być przystosowane do ich potrzeb.

6 Dotyczy to osób narodowości francuskiej lub dysponujących ważnym zezwoleniem na pobyt, które spełniają warunki ubiegania się o lokal społeczny, których sytuacja uznana została za „priorytetową”, spełniające jeden lub kilka z następujących warunków: bezdomność, zagrożenie eksmisją bez lokalu zastępczego, mieszkanie w sposób ciągły w schronisku dla bezdomnych od ponad pół roku, mieszkanie w lokalu tymczasowym dłużej niż 18 miesięcy; zajmowanie lokalu niespełniającego wymogów lokalu mieszkalnego lub narażającego na szwank zdrowie mieszkańców; mieszkanie o powierzchni mniejszej niż 16 m<sup>2</sup> dla pary bez dziecka lub dwóch osób

i priorytetową”. Władze departamentu muszą wtedy zaproponować im lokal odpowiadający ich potrzebom, pod groźbą kary nałożonej przez sąd administracyjny.

Zrozumienie, jak zróżnicowana populacja stara się o uznanie praw teoretycznie gwarantowanych przez państwo i jak różnie traktowane są poszczególne osoby, pozwala rzucić światło na nierówności powstające w obrębie klas ludowych, z których rekrutuje się we Francji większość ubiegających się o mieszkania społeczne (Dietrich–Ragon 2013), zwłaszcza tych, którzy spełniają kryteria DALO. W tym celu należało przebadać, w jakich okolicznościach ludzie decydują się podjąć działania o charakterze prawnym (Abel, Felstiner, Sarat 1981), a także uchwycić, jakie społeczne uwarunkowania różnicują ich skuteczność. Istotnym czynnikiem dla zaistnienia sprzeciwu mogą być obiektywne warunki materialne, ale nie tłumaczą go one nigdy w pełni (Thompson 1971). Z tego względu proponujemy przebadać cechy społeczne gospodarstw ubiegających się o DALO, ich sytuację mieszkaniową, oczekiwania wobec lokalu oraz ich zachowania w kontaktach z administracją. Postawy adresatów polityki społecznej zmieniają się zależnie od przynależności do określonej warstwy w ramach klasy społecznej (Paugam 1991; Dubois 1999), a doświadczenia w kontaktach z administracją wpływają na zdolność do samooceny (Siblot 2006), a także na skutki podejmowanych działań.

W niniejszym artykule interesują nas, po pierwsze, granice i struktura przestrzeni społecznej użytkowników instrumentu pozwalającego „osobom nieuprzywilejowanym” ubiegać się o mieszkanie. Zestawienie badanych gospodarstw domowych ze społeczeństwem francuskim, a ściślej ich porównanie z całą grupą osób ubiegających się o mieszkania społeczne, pozwala wydobyć na jaw różnice w ich sytuacji społecznej i mieszkaniowej.

Po drugie pokazujemy, w jaki sposób różnice między gospodarstwami domowymi korzystającymi z procedury odwoławczej przekładają się na nierówności w sposobie ich traktowania przez aktorów instytucjonalnych zajmujących się mieszkalnictwem. To, jak zostaną potraktowani, zależy od stopnia opanowania przez nich procedur, a zarazem od tego, które ich cechy są dobrze, a które źle widziane przez przedstawicieli tych instytucji.

## Ramka 2. Metodologia

Badanie użytkowników DALO, stanowiące część szerszego projektu obejmującego powstanie i wdrażanie tego narzędzia, zrealizowano w trzech różnych departamentach (paryski, Yveline, Dolny Ren). Początkowo podjęto obserwację osób ubiegających się o mieszkanie w punktach pomocy socjalno-prawnej prowadzonych przez organizacje pozarządowe i przeprowadzono z nimi wywiady. Zebrany materiał etnograficzny uzupełniono analizą statystyczną dostępnych danych ogólnokrajowych, co pozwoliło odtworzyć podstawowe trendy, jeśli chodzi o korzystanie z DALO i rozkład terytorialny wniosków. Analiza objęła także wyselekcjonowane akta spraw, które znalazły dalszy bieg w komisjach mediacyjnych trzech wybranych departamentów (n = 432). Próba ta stanowi zwarty korpus dokumentacji (formularze, dokumenty tożsamości, paski wynagrodzeń, zeznania podatkowe, nieobligatoryjne listy intencyjne, uzasadniające odwołanie, zawierające opis sytuacji gospodarstwa domowego, sporządzone samodzielnie przez wnioskodawcę lub pracownika socjalnego, sprawozdanie dla komisji mediacyjnej sporządzone przez biuro prefektury przyjmujące wnioski DALO lub stowarzyszenie, któremu zlecono to zadanie itp.). Mała wielkość próby ogranicza jej reprezentatywność w stosunku do ogółu wnioskodawców DALO, co jednak nie stoi na przeszkodzie weryfikacji hipotez dotyczących relacji między analizowanymi zmiennymi (Ghiglione, Matalon 1978).

(do czego dochodzi 9 m<sup>2</sup> na każdą kolejną osobę, z ograniczeniem do 70 m<sup>2</sup> dla 8 i więcej osób); ubieganie się o mieszkanie społeczne od długiego czasu, bez otrzymania odpowiedniej propozycji.

## PRZESTRZEŃ SPOŁECZNA UŻYTKOWNIKÓW DALO

Poznanie granic i struktury przestrzeni społecznej użytkowników DALO, czyli instrumentu służącego poprawie sytuacji mieszkaniowej „osób w trudniej sytuacji”, ułatwi analizę zróżnicowania społecznego w obrębie klas ludowych. Chcemy innymi słowy ustalić, jaka populacja korzysta z DALO, a następnie uchwycić, gdzie wewnątrz tej populacji przebiegają linie podziału, rozróżniając kontrastujące ze sobą sytuacje społeczne i mieszkaniowe wnioskodawców, które warunkują podejmowane przez nich działania.

### Kim są wnioskodawcy?

Aby określić zasięg populacji gospodarstw domowych korzystających z DALO, trzeba, po pierwsze, przedstawić zmiany, jakim ulegała liczba wniosków złożonych od wejścia w życie programu, oraz zwrócić uwagę na ich nierówny rozkład terytorialny w podziale na departamenty. W drugim kroku potrzebna jest zaś pogłębiona analiza akt przeprowadzona na próbie wyselekcjonowanej w trzech departamentach. Pozwala ona lepiej zrozumieć społeczne podstawy nierównego traktowania przez instytucje realizujące politykę publiczną osób z problemem mieszkaniowym.

Od inauguracji programu 1 lutego 2014 r. do komisji mediacyjnych departamentów wpłynęło ogółem 463 091 wniosków. Ich liczba rosła z roku na rok, zwłaszcza w Île-de-France oraz w regionie Prowansji, Alp i Lazurowego Wybrzeża. Tam właśnie złożono zdecydowaną większość wniosków, resztę zaś głównie na francuskich terytoriach zależnych (w departamentach zamorskich) i w najbardziej zurbanizowanych departamentach samej Francji. Z DALO korzysta się proporcjonalnie częściej tam, gdzie ceny wynajmu są najwyższe lub gdzie czynsz coraz bardziej obciąża budżet domowy (Accardo, Bugeja 2009). W tych regionach lokatorzy mieszkań społecznych nie są skłonni z nich rezygnować, tymczasem podaź nowych lokali nie wystarcza, by stopniowo zaspokajać wciąż rosnący popyt. Coraz więcej osób starających się o mieszkanie korzysta z DALO, zwłaszcza w miejscach, gdzie sytuacja jest szczególnie trudna. Z drugiej jednak strony szybko rosnący popyt na mieszkania społeczne jest także skutkiem wdrożenia instrumentu dochodzenia prawa do godziwego lokum. Od wejścia w życie ustawy liczba ubiegających się w Paryżu o HLM, czyli mieszkania o umiarkowanym czynszu, rosła szybciej niż w latach poprzedzających jej wprowadzenie<sup>7</sup>. Analiza próby wniosków składanych w departamentach Paryża, Yvelines i Dolnego Renu umożliwia bardziej zniuansowaną charakterystykę badanej populacji pod kątem struktury rodzinnej, narodowości, aktywności zawodowej dorosłych członków, a także dochodu na gospodarstwo domowe.

W grupie lokatorów mieszkań społecznych i osób starających się o nie od 2000 r. mamy do czynienia z nadreprezentacją samotnych rodziców i dużych rodzin, choć tych ostatnich w trochę mniejszym stopniu (Kasterman 2009). Samotni mężczyźni stanowią w tej próbie 19,7%, a samotne kobiety 14,6%. Wśród osób samotnych są też zdecydowanie częściej osoby poniżej 25 lub powyżej 60 roku życia w porównaniu z resztą grupy. Rodziny stanowią większość próby (65,7%). Wśród nich należy wyróżnić „duże gospodarstwa domowe” (składające się z co najmniej sześciu

7 Liczba ubiegających się o HLM wzrosła z 85 033 w 2003 r. do 89 976 w 2007 r., a następnie do 96 086 w 2011 r., co daje wzrost o 5,5% od 2003 do 2007, a potem o 7,1% od 2007 do 2011 r. (*Enquête...* 2012).

osób), ze względu na szczególne trudności, na jakie natrafiają one w poszukiwaniu mieszkania, także społecznego (Fijalkow 2011, s. 37). „Duże gospodarstwa domowe” to tylko 7,4% całej próby, jest to jednak procent dużo wyższy niż wśród lokatorów HLM. Podobnie jest w przypadku samotnych rodziców (głównie matek) z co najwyżej czwórką dzieci (27,2%), liczniejszych niż pary z jednym dzieckiem lub dwójką i trójką dzieci (24%).

Większość badanych stanowili cudzoziemcy (51,2%). Duża jest też grupa urodzonych za granicą Francuzów (12,3%). Nic w tym nic dziwnego, zważywszy dyskryminację w dostępie do mieszkań imigrantów z Maghrebu i Afryki Subsaharyjskiej (Pan Ké Shon, Robello 2010), skąd w większości pochodzą zagraniczni wnioskodawcy (odpowiednio 27,2% i 7,9% całej próby). Względnie nieliczni obcokrajowcy europejscy (8,4%) pochodzą najczęściej z obszarów niedawno objętych konfliktem. Można przyjąć hipotezę, że zagraniczni wnioskodawcy – w odróżnieniu od imigrantów, którzy uzyskali francuskie obywatelstwo – pochodzą z ostatnich fal migracji z Afryki Subsaharyjskiej, Azji i Europy Wschodniej, przybierających na sile w latach 90. i po roku 2000 (Tribalat 2004).

Dochody badanych gospodarstw są zwykle bardzo niskie, 70,2% żyje poniżej progu ubóstwa<sup>8</sup>. Co więcej, spora część wnioskodawców należy do coraz szerszej warstwy klasy ludowej, której dochody plasują się zdecydowanie poniżej tego progu (Burricand, Houdre, Seguin 2012): w 29,8% gospodarstw dochód na jednostkę ekwiwalentną jest niższy niż połowa progu ubóstwa. Jednak skupienie się wyłącznie na zasobach finansowych utrudnia postrzeganie badanej grupy w całej jej różnorodności.

Aktywność zawodowa wnioskodawców pokazuje bowiem, że nie zawsze należą oni do niższych warstw klas ludowych ani nawet niższych rejestrów przestrzeni społecznej. Nie znając w całości trajektorii społecznych wnioskodawców, możemy traktować aktywność zawodową jako zmienną syntetyczną, która przynajmniej częściowo odzwierciedla poziom kapitału społecznego i kulturowego (Pinto 2010). Co zastanawiające, w próbie niewielki odsetek stanowią pracownicy najemni reprezentujący zawody średniego szczebla, podobnie jak osoby samozatrudnione przeżywające problemy finansowe oraz często opłacani nieregularnie lub dotknięci bezrobociem studenci i artyści (12%)<sup>9</sup>. Duży segment wnioskodawców stanowili „pracownicy niewykwalifikowani”, których praca nie wymaga żadnych lub prawie żadnych świadectw czy dyplomów i wykonywana jest w niepewnych warunkach

8 Za próg ubóstwa przyjęto 60% mediany dochodu z roku 2008, czyli 94,9 euro na tzw. jednostkę ekwiwalentną. [By umożliwić porównania między gospodarstwami domowymi o różnej strukturze demograficznej, a co za tym idzie o innym rozkładzie wydatków, urzędy statystyczne stosują dodatkowe parametry. W UE stosuje się tzw. zmodyfikowaną skalę ekwiwalentności OECD: do pierwszego dorosłego członka gospodarstwa domowego stosuje się przelicznik 1, do każdej następnej osoby dorosłej lub dziecka powyżej 14 r.ż. – przelicznik 0,5, a do dziecka poniżej 14 r.ż. – przelicznik 0,3. Przykładowo małżeństwo z dzieckiem w wieku przedszkolnym to 1,8 jednostki ekwiwalentnej, a jednoosobowe gospodarstwo domowe to 1 jednostka ekwiwalentna – przyp. red. nauk.]

9 We Francji od wielu lat stosuje się w statystyce publicznej specyficzną nomenklaturę społeczno-zawodową (Desrosières et al. 1983). Wśród pracowników najemnych wyróżnia się następujące kategorie: 1) kadrę kierowniczą, specjalistów i pracowników umysłowych wyższego szczebla pracujących w sektorze prywatnym i publicznym (fr. *cadres, professions intellectuelles supérieures*); 2) zawody średniego szczebla (fr. *professions intermédiaires*), które w porównaniu do przedstawicieli poprzedniej kategorii są bardziej sfeminizowane, mają relatywnie gorsze wykształcenie i zarobki; 3) silnie sfeminizowaną grupę pracowników niefizycznych (fr. *employés*, ang. *non-manual workers*) oraz 4) robotników (fr. *ouvriers*). Wśród osób prowadzących własną działalność rozróżnia się: 1) rolników (fr. *agriculteurs exploitants*) oraz 2) osoby prowadzące własną działalność gospodarczą (w tej kategorii mieszczą się rzemieślnicy, sklepikarze oraz więksi przedsiębiorcy) – przyp. red. nauk.

(Amossé, Chardon 2006). Mniej wśród nich robotników (14,1%) niż pracowników niefizycznych (29,2%), zwłaszcza wśród kobiet – zgodnie z właściwym grupom nieuprzywilejowanym genderowym podziałem ról (Chauvel 1999). Te ostatnie padają jednak ofiarą „proletaryzacji” (Schwartz 2002). Na badaną grupę składają się też w znacznej mierze bezrobotni (19,7%) i nieaktywni zawodowo (25%), z których część nigdy nie była zatrudniona, ci zaś, którym przysługuje emerytura, dostają ją często w wysokości nie wyższej lub niewiele wyższej od zasiłku dla seniorów.

Zaobserwowaliśmy, że sytuacja mieszkaniowa badanych jest bardzo zróżnicowana. Sporadycznie składają wnioski właściciele zajmowanych lokali. Największą grupę wnioskodawców stanowią osoby wynajmujące od prywatnych właścicieli (45,6%) lub korzystające z gościnności członków rodziny i przyjaciół (17,6%). Mniejszy odsetek stanowią pensjonariusze długoterminowych schronisk dla bezdomnych i hoteli socjalnych (22,5%). Jeszcze rzadziej są to osoby deklarujące się jako bezdomne (7,6%). Można odnieść wrażenie, że osoby uważane przez decydentów za najbardziej „oddalone” od mieszkania, najłatwiej się z taką instytucjonalną oceną godzą i – choć spełniają kryteria DALO – rezygnują z odwołania się do sądu.

Poza zróżnicowaniem cech socjoekonomicznych i sytuacji mieszkaniowej powtarzalność pewnych zestawień zmiennych pozwala lepiej usystematyzować subtelne różnice dzielące osoby wykorzystujące to narzędzie.

### Struktura trójelementowa<sup>10</sup>

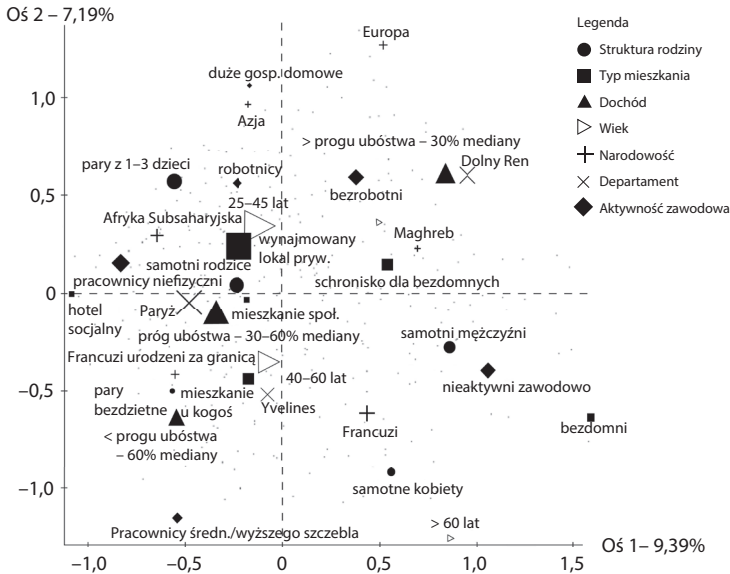
Analiza statystyczna danych z komisji departamentalnych pozwala uchwycić strukturę grupy użytkowników DALO i stworzyć ich typologię. Natomiast materiał etnograficzny, który ją uzupełnia, pozwala nadać sens zależnościom występującym między wartościami zmiennych, które charakteryzują wnioskodawców, a także uzmysławia, jak zaproponowane tu statystyczne klasyfikacje odnoszą się do ludzi „z krwi i kości”.

Wieloraka analiza korespondencji (ang. *multiple correspondence analysis*, MCA) wychwytyje zależności statystyczne pomiędzy wszystkimi uwzględnionymi wartościami zmiennych, odwzorowując je na dwuwymiarowej płaszczyźnie<sup>11</sup>. Na uzyskanym tą metodą wykresie widać, jak na dwóch osiach rozkładają się pozycje wnioskodawców (rys. 1). Osie reprezentują 16,6% wariancji zmiennych obserwowalnych w próbie. Na wykresie przedstawione są te wartości zmiennych, które wyznaczają skrajne pozycje na każdej z osi.

Oś pozioma przeciwstawia kategorię „mieszkańcy hoteli socjalnych” kategorii „bezdomnych (w przypadku zmiennej sytuacja mieszkaniowa wnioskodawców) oraz kategorię „pracownicy niefizyczni” kategorii „nieaktywni zawodowo” (w przypadku zmiennej aktywność zawodowa). Oś pionowa zestawia wartości zmiennych: aktywność zawodowa, struktura gospodarstw domowych i wiek badanych. I tak „pracownicy średniego szczebla” oraz „pracownicy umysłowi” sytuują się w opozycji do „dużych gospodarstw domowych”. Z kolei obcokrajowcy z krajów europejskich (kategoria „Europa”) są na przeciwstawnym krańcu niż osoby „powyżej 60 lat”.

<sup>10</sup> Dziękujemy Michałowi Kotnarowskiemu i Tomkowi Warczkowi za konsultację przekładu terminów statystycznych – przyp. red. nauk.

<sup>11</sup> Więcej na temat MCA zob. Górniak 2000 – przyp. red. nauk.



Rysunek 1. Przestrzeń wnioskodawców DALO (wykres zmiennych)

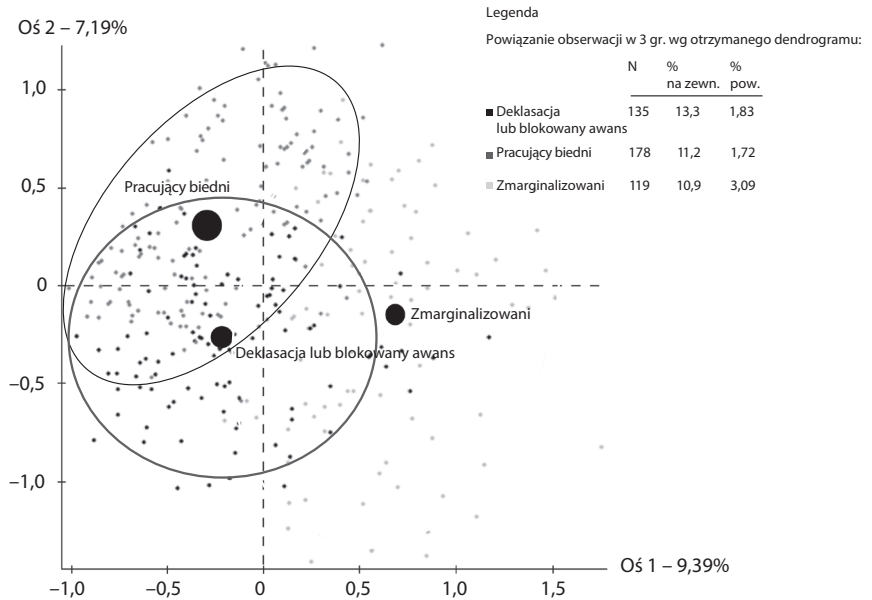
Źródło: Komisje medycyjne DALO z departamentów Dolnego Renu, Paryża, Yvelines, 2009–2011. N = 432.

Hierarchiczna analiza skupień (ang. *agglomerative hierarchical clustering*, AHC) pozwala wyróżnić trzy grupy wnioskodawców<sup>12</sup>, w zależności od ich cech społecznych i sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych. Obserwacje statystyczne (czyli poszczególni wnioskodawcy DALO) zostają rozmieszczone na dwuwymiarowej płaszczyźnie. Ich pozycje znajdują się głównie wewnątrz elips skupiających osoby zaliczone do trzech wyróżnionych grup (rys. 2).

Grupa pierwsza, obejmująca jednostki najbardziej zmarginalizowane, jest najmniej liczna i stanowi 27,5% wnioskodawców. Należą do niej głównie osoby samotne (89,8%), w tym w większości mężczyźni (60,6%) z licznymi problemami społecznymi i ekonomicznymi. Pochodzą najczęściej z departamentu Dolnego Renu, a większość z nich to mężczyźni (60,9%), często z rozbitych rodzin (Laé, Murard 1996). Najmłodszy niedawno przestali mieszkać u rodziców, najstarsi zaś, zwłaszcza emeryci–imiigranci, zwykle są oddzieleni od rodziny, która pozostała w kraju pochodzenia (Hmed 2006). Zarazem wnioskodawcy należący do tej grupy są najczęściej Francuzami (70,9%). Zdecydowana większość (74,7%) to ludzie nieaktywni zawodowo, wskutek czego ich deklarowane dochody sytuują się na ogół poniżej progu ubóstwa (86,1%), jeśli nie są zerowe.

<sup>12</sup> AHC wykonano na podstawie danych z obserwacji zgrupowanych na pięciu osiach reprezentujących największą wariancję zmiennych obserwowanych w próbie, aby stracić możliwie najmniej informacji. Podział na trzy grupy był najwłaściwszy ze względu na wyraźny skok w dendrogramie (Le Roux, Rouanet 2010).





Rysunek 2. Przestrzeń wnioskodawców DALO (wykres obserwacji)

Źródło: Komisje medycyjnne DALO z departamentów Dolnego Renu, Paryża, Yvelines, 2009–2011. N = 432.

Warto dodać, że osoby te ulegają całkowitej dezafiliacji<sup>13</sup> (Castel 1995). Jedyne, co może częściowo ograniczać ten proces, to instrumenty pomocy społecznej skierowane do osób pozbawionych dochodów lub z bardzo niskimi dochodami, takie jak *Revenu de solidarité active* (RSA)<sup>14</sup> lub zasiłek dla seniorów (fr. *Allocation de solidarité aux personnes âgées*, ASPA). Z biedą i izolacją często idzie w parze brak własnego lokum – ludzie ci nie dysponują zasobami finansowymi ani kapitałem społecznym niezbędnym, by znaleźć „kąt” u bliskich (Desmond 2012). Spory odsetek wnioskodawców z tej grupy korzysta ze schronisk (25,8%), które jednak przyjmują wyłącznie osoby będące w dramatycznej sytuacji. Inni sytuują się na marginesie tej struktury. Tak więc do tej grupy należy dość nieliczna grupa bezdomnych, która znalazła się w badanej próbie. Ich sytuację ilustruje przypadek 54-letniego mężczyzny spotkanego przed siedzibą wydziału zajmującego się DALO w paryskiej prefekturze. Biednie ubrany, z torbą na kółkach, opowiedział, że rozwiódł się pięć lat temu, jest alkoholikiem i zrezygnował z aktywnego poszukiwania pracy. „Squatował” w pustym budynku, protestując przeciw przekwalifikowaniu jego wniosku o lokal na wniosek o przyjęcie do schroniska dla bezdomnych, bo nie był w stanie zaakceptować ram instytucjonalnych i obowiązujących tam zasad współżycia.

<sup>13</sup> Pojęcie dezafiliacji, używane przez francuskiego socjologa Roberta Castela, odnosi się do procesu stopniowej utraty więzi z otoczeniem, w wyniku którego jednostka spychana jest na margines społeczeństwa. Castel zwracał uwagę na całe spektrum sytuacji (od integracji do, skutkującej utratą bezpieczeństwa i społecznego uznania, dezafiliacji) w dwóch sferach życia: rodzinno-koleżeńskiej i zawodowej – przyp. red. nauk.

<sup>14</sup> *Revenu de solidarité active* jest warunkowym świadczeniem pieniężnym wypłacanym gospodarstwom domowym, którego otrzymanie jest uzależnione od obowiązku poszukiwania pracy i kryterium niskich dochodów.

Druga, najważniejsza grupa (do której należy 41,2% badanych) składa się w większości z osób pracujących w niepewnych warunkach i o niskich kwalifikacjach – niedawnych imigrantów, których rodziny skazane są na trudne, niestabilne warunki mieszkaniowe. Wnioskodawców tych, szeroko reprezentowanych w Paryżu, wyróżnia wiek i struktura rodzinna. Są stosunkowo młodzi (67,9% w wieku 25–40 lat), większość żyje w związku i ma dzieci (prawie wszystkie „duże gospodarstwa domowe” obserwowanej populacji należą do tej grupy). Ich sytuację dobrze oddaje sformułowanie: „prekariusze korzystający z pomocy społecznej” (Martin, Paugam 2009). Jeśli pobierają pensję to minimalną, nie mają też żadnej gwarancji utrzymania zatrudnienia, co tłumaczy ich zależność od świadczeń socjalnych. „Praca na czarno” w sektorach, w których są najczęściej zatrudniani – mężczyźni na budowie, kobiety jako pomoce domowe, może skłaniać niektórych do zaniżania deklarowanych dochodów. Utrudnia im to dostęp do lokali społecznych zwykłą, oficjalną drogą i spycha trwale na najgorszy margines najmu prywatnego lub długotrwały pobyt w schroniskach. Większość rodzin ulokowanych w zarządzanych przez organizacje pozarządowe hotelach socjalnych należy do tej właśnie grupy. Ich codzienne trudności dobrze ilustruje przypadek malijskiego ochroniarza, który zwrócił się o pomoc prawną do jednego z zajmujących się tym stowarzyszeń: „Stuk zmywanych naczyń, hałasujący telewizor – nie mamy żadnej prywatności, dzieci nie mogą spać, idą do szkoły zmęczone [...]. Zarabiam miesięcznie 1,4 tys. euro. Z taką pensją stać mnie na jedną trzecią czynszu. Pracownicza socjalna powiedziała, że musimy znaleźć tańszy ośrodek...” (Paryż, luty 2011 r.).

Na trzecią grupę, reprezentującą 31,2% próby, składają się w większości osoby doświadczające deklasacji lub blokowanego awansu<sup>15</sup>. Deklasacja oznacza utratę dotychczasowej, wyższej pozycji społecznej, a z blokowanym awansem mamy do czynienia, gdy wspinającym się po drabinie społecznej osobom z klasy ludowej nie udaje się zbliżyć do stylu życia klas średnich (Bourdieu 1978). Osoby należące do trzeciej grupy wyróżnionej w toku analizy statystycznej są starsze od osób z poprzedniej grupy: 49,6% mieści się w przedziale 40–60 lat. Zwykle są narodowości francuskiej (58,9%), choć ich rodziny najczęściej emigrowały z krajów Maghrebu. Do grupy tej należą też rodziny mniej liczne, w dużej części samotni rodzice z dziećmi (39,1%). Jednak najistotniejsze cechy wyróżniające tę grupę to bliższy klasom średnim typ aktywności zawodowej oraz wyższe dochody (44,4% żyje powyżej progu ubóstwa). W przypadku osób zdeklasowanych korzystanie z DALO wynikało z nagłej utraty zatrudnienia lub bankructwa własnej firmy. Pięćdziesięciodwuletni grafik, żonaty ojciec dwojga dzieci, wkrótce po niefortunnej inwestycji dostał wyrok eksmisji za niepłacenie czynszu. Inni badani znaleźli się trudnej sytuacji finansowej z powodu takich życiowych kryzysów jak rozwód lub śmierć współmałżonka. Do tej samej grupy trafiają też osoby tuż po studiach oraz pracujące, jednak pozbawione stałych dochodów. Za przykład może posłużyć młody aktor ze Strasburga, który żyje w związku i ma jedno dziecko. Jego wniosek o HLM nie doczekał się odpowiedzi, więc wynajął mieszkanie prywatne dzięki pomocy rodziców, którzy wpłacili kaucję. W odczuciu osób doświadczających blokowanego awansu wysokie koszty najmu mieszkania prywatnego „obniżają jakość ich życia” (Dietrich-Ragon 2013, s. 31),

15 Dziękujemy Maćkowi Gduli za zainspirowanie przekładu – przyp. red. nauk.

co nie odpowiada ich własnemu wyobrażeniu o obecnym lub przewidywanym statusie. Spodziewają się, że działalność zawodowa pozwoli im wspiąć się na wyższy szczebel drabiny społecznej. Młoda salowa pochodząca z Wysp Zielonego Przylądka, matka dwojga dzieci, dała wyraz swojej irytacji w wydziale zajmującym się DALO w paryskiej prefekturze. „Dusi się w jakiejś klitce”, a przecież pracuje, a jej mąż „właśnie podpisał umowę na czas nieokreślony z pensją powyżej minimalnej” (Paryż, styczeń 2011).

Jednak analiza cech społecznych gospodarstw domowych wnioskodawców i ich sytuacji mieszkaniowej to dopiero początek. Trzeba również uwypuklić różnorodność obserwowanych przypadków, by nie ulec pokusie wyjaśniania w sposób nazbyt uproszczony działań wnioskodawców szukających mieszkania oraz sposobu rozpatrywania ich spraw przez urzędy.

### Nierówności społeczne i działania publiczne

W dalszej części tekstu postaramy się, po pierwsze, pokazać, jak zróżnicowany stosunek do instytucji socjalnych i prawnych mają ludzie, którzy starają się dochodzić swoich praw. To jednak nie wyczerpuje analizy. Zwrócimy również uwagę na proces selekcji społecznej: pokazując, jakie cechy (takie jak struktura rodziny, aktywność zawodowa jej członków, zasoby finansowe gospodarstwa domowego, a także wsparcie socjalno-prawne, z jakiego korzystają) decydują o uznaniu kogoś za uprawnionego do mieszkania.

Tabela 1. Zmienne uwzględnione w AHC i charakterystyka grup wnioskodawców

|                          | proc. ogółu wnioskodawców | osoby zmarginalizowane | biedni pracujący | osoby zdeklasowane |
|--------------------------|---------------------------|------------------------|------------------|--------------------|
| WIEK                     |                           |                        |                  |                    |
| < 25 lat                 | 6,0%                      | 8,9%                   | 6,4%             | 3,8%               |
| 25–40 lat                | 53,0%                     | 32,9%                  | 67,9%            | 41,4%              |
| 40–60 lat                | 35,2%                     | 36,7%                  | 24,8%            | 49,6%              |
| > 60 lat                 | 5,8%                      | 21,5%                  | 0,9%             | 5,3%               |
| STRUKTURA RODZINY        |                           |                        |                  |                    |
| duże gospodarstwa domowe | 7,4%                      | 0,0%                   | 12,8%            | 3,0%               |
| pary z 1–3 dziećmi       | 24,4%                     | 1,3%                   | 39,0%            | 14,3%              |
| samotni rodzice          | 27,1%                     | 6,3%                   | 31,2%            | 33,1%              |
| pary bezdzietne          | 6,9%                      | 2,5%                   | 6,4%             | 10,5%              |
| samotne kobiety          | 14,6%                     | 35,4%                  | 5,5%             | 17,3%              |
| samotni mężczyźni        | 19,7%                     | 54,4%                  | 5,1%             | 21,8%              |

Tabela 1. – cd.

|   | proc. ogółu<br>wnioskodawców | osoby zmargi-<br>nalizowane | biedni<br>pracujący | osoby<br>zdeklasowane |
|---|------------------------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------|
| <b>POZIOM ŻYCIA</b>   |                              |                             |                     |                       |
| > progu ubóstwa – 60%<br>mediany dochodu  | 29,8%                        | 11,4%                       | 17,5%               | 46,7%                 |
| < progu ubóstwa – 30%<br>mediany dochodu  | 30,7%                        | 57,3%                       | 36,7%               | 9,2%                  |
| między progiem ubóstwa<br>30% a 60% mediany   | 39,5%                        | 31,3%                       | 45,8%               | 44,1%                 |
| <b>AKTYWNOŚĆ ZAWODOWA</b>   |                              |                             |                     |                       |
| bezrobotni  | 19,7%                        | 15,2%                       | 24,3%               | 14,3%                 |
| pracownicy niefizyczni  | 29,2%                        | 1,3%                        | 43,1%               | 21,9%                 |
| nieaktywni zawodowo/<br>emeryci   | 25%                          | 74,7%                       | 11,0%               | 17,3%                 |
| pracownicy średniego<br>szczebla / pracownicy umy-<br>ślowi / pracujący na własny<br>rachunek | 12,0%                        | 3,8%                        | 3,3%                | 31,5%                 |
| robotnicy   | 14,1%                        | 5,0%                        | 17,8%               | 15,1%                 |
| <b>NARODOWOŚĆ</b>   |                              |                             |                     |                       |
| Francuzi  | 36,8%                        | 70,9%                       | 10,6%               | 58,7%                 |
| Francuzi urodzeni za granicą  | 12,3%                        | 8,8%                        | 10,5%               | 17,2%                 |
| z Europy  | 8,4%                         | 2,5%                        | 15,1%               | 0,8%                  |
| z Maghrebu  | 7,9%                         | 15,2%                       | 5,1%                | 8,3%                  |
| z Afryki Subsaharyjskiej  | 26,9%                        | 1,4%                        | 44,5%               | 14,3%                 |
| inna  | 7,6%                         | 1,3%                        | 14,2%               | 1,5%                  |
| <b>TYP MIESZKANIA</b>   |                              |                             |                     |                       |
| mieszkanie u kogoś  | 17,6%                        | 9,6%                        | 13,9%               | 33,3%                 |
| hotel socjalny  | 6,1%                         | 0,0%                        | 13,2%               | 1,5%                  |
| wynajmowany lokal prywatny  | 45,6%                        | 26,6%                       | 47,7%               | 42,6%                 |
| mieszkanie społeczne  | 6,7%                         | 2,5%                        | 6,4%                | 9,8%                  |
| bezdomni  | 7,6%                         | 35,6%                       | 1,4%                | 2,3%                  |
| schronisko dla bezdomnych   | 16,4%                        | 25,8%                       | 17,4%               | 10,5%                 |
| <b>DEPARTAMENT</b>  |                              |                             |                     |                       |
| Dolny Ren   | 26,6%                        | 51,4%                       | 25,7%               | 12,9%                 |
| Paryż   | 47,5%                        | 20,8%                       | 55,5%               | 51,0%                 |
| Yvelines  | 25,9%                        | 27,8%                       | 18,8%               | 36,1%                 |

Źródło: Komisje mediacyjne w departamentach Dolnego Renu, Paryża i Yvelines, 2009–2011.

### Różny poziom opanowania procedur administracyjnych

Trzy poziomy opanowania procedur i typy postaw wobec instytucji socjalno-prawnych odpowiadają trzem grupom wnioskodawców wyróżnionym w toku analizy statystycznej biorącej pod uwagę konfigurację ich cech.

Wnioskodawcy rekrutujący się z warstw najbardziej zmarginalizowanych często „nie są w stanie odnaleźć się w świecie administracyjnym, a nawet szerzej, w przestrzeni społecznej” (Dubois 1999, s. 67). Brak im rozeznania, podejmują chaotyczne działania prawne, z trudem pojmując ich znaczenie i potencjalne konsekwencje. Nawet jeśli umieją czytać i znają francuski, nie zawsze rozumieją nagłówki formularzy DALO. Tak było w wypadku spotkanej w prefekturze 21-letniej matki z Wybrzeża Kości Słoniowej, mieszkającej z małą córką w schronisku dla bezdomnych: „Używane nazwisko<sup>16</sup> – co to jest? Nazwisko panięńskie czy co? Ciii... muszę spokojnie to przeczytać! Najpierw odpocznę...” (Paryż, luty 2011 r.).

Mają trudności z przyswojeniem języka prawno-administracyjnego, a często także z uświadomieniem sobie, w jakim stopniu ich własne problemy przy egzekwowaniu należnych im praw wiążą się ze złożeniem niekompletnych dokumentów. Nie szukają pomocy, bo jednocześnie żywią nieufność do pomocy społecznej i wszelkich organizacji. Dodajmy, że niektórzy z nich spotkali się już wielokrotnie z decyzją odmowną bez względu na to, w ramach jakiej „drogi integracji” starali się o mieszkanie społeczne. Bezrobotny czterdziestolatek, napotkany w centrum administracyjnym, gdzie mieściła się komisja DALO departamentu Dolny Ren, podczas składania mocno niekompletnego wniosku zdawał się przejęty głównie tym, czy uda mu się już na tę noc dostać miejsce w noclegowni. Niektórzy pracownicy programów integracyjnych sugerują dołączenie do dokumentacji „listu intencyjnego”, w którym wnioskodawcy zamiast odwoływać się do przysługujących im praw mogą opisać swoje niedole. W przypadku takich osób „okrucy tragicznych biografii są jedyną monetą, jaką mogą zapłacić za skorzystanie z uprawnień” (Castel 1995, s. 467). Lecz „prośby” rzadko adresowane są do właściwych instytucji (Fassin 2000). Napotkane wśród akt spraw listy bezdomnych i osób „z ulicy” kierowane były bezpośrednio do ówczesnego prezydenta Francji, Nicolasa Sarkozy’ego.

Niższe kompetencje w zakresie słowa pisanego niż osoby nawet najbardziej zmarginalizowane mają często prekariusze z rodzin imigranckich (Lahire 1998). Często słabo władają francuskim, a jeszcze słabiej językiem prawniczym, chętniej więc powierzają przeprowadzenie procedur prawno-sądowych „pośrednikom prawnym” (Spire, Weidenfeld 2011). Aby poprawić swoją sytuację mieszkaniową, decydują się ponieść psychiczne koszty obnażenia się przed obcymi. Wnioskodawcy tego typu nie pozostają bierni w relacjach z osobami udzielającymi im prawnego wsparcia. Próbuje zwiększyć szanse na lepsze lokum, działając na wielu frontach, co jest możliwe dzięki segmentacji oferty pomocy socjalno-prawnej. Malijski ochroniarz, spotkany w biurze doradztwa prawnego prowadzonego przez stowarzyszenie, trafił tam w wyniku konfliktu z pracownikiem socjalnym, któremu zarzucał brak zaangażowania. Osoby takie gotowe są w mniejszym lub większym stopniu zawieźć przedstawicielom instytucji. Niektóre ukrywają trudności z pisaniem, inne zaś przesadnie podkreślają własną niekompetencję, wierząc, że łatwiej uzyskają

<sup>16</sup> *Nom d'usage* – we Francji, oprócz nazwiska rodzica, które oficjalnie staje się nazwiskiem dziecka, można używać też nazwiska drugiego rodzica (które jednak nie przechodzi na dzieci takiej osoby) – przyp. tłum.

pomoc. Z instytucjonalnej pomocy społecznej najczęściej korzystają z własnej woli, ale instytucje prawne budzą w nich obawy. Algierski robotnik budowlany, ojciec trojga dzieci, mieszkający w warunkach pozwalających uznać jego sytuację za „pilną i priorytetową”, z trudem dał się przekonać prawnikowi z organizacji pomocowej do stawienia się na przesłuchaniu w sądzie administracyjnym. Opór takich osób wynika zwykle ze złych doświadczeń z instytucjami prawa karnego lub z trudności z uzyskaniem prawa pobytu.

Z kolei wnioskodawcy doświadczający deklasacji lub blokowanego awansu bardziej się angażują i skuteczniej przyswajają sobie procedurę DALO umożliwiającą dochodzenie praw, o której zresztą dowiadują się częściej z mediów niż za pośrednictwem organizacji pozarządowych i pomocy społecznej. Używają środków administracyjnych, by bronić swojego statusu, zazwyczaj związanego z wykonywaną pracą (Siblot 2006). W ten sposób większość z nich dowodzi „dobrej woli” wobec urzędu, mobilizując umiejętności i kompetencje społeczne właściwe klasie średniej i wyższym warstwom klas niższych (Dubois 1999). Tak było w przypadku zwolnionej niedawno pracownicy biurowej, która nie zawahała się, by za radą urzędnika zajmującego się DALO w prefekturze zrobić na miejscu kopię dokumentacji. „Proszę pana, nie będziemy się handryczyć o ksero! Wolę to zrobić niż stracić okazję przez brak jakiegoś dokumentu!” (Paryż, styczeń 2011).

Jednak wnioskodawcy nie zawsze są zdolni ocenić prawidłowo swoją prawną sytuację i uzasadnić wniosek do DALO. Jak się okazuje, osoby, których awans społeczny jest zablokowany, z niechęcią i poczuciem winy kontaktują się z organizacjami pomocowymi, przez co mniej skutecznie dochodzą swoich praw. Inaczej niż osoby zdeklasowane, które bez kompleksów, bardziej strategicznie, wykorzystują instrumentarium pomocy socjalno-prawnej. Te ostatnie mogą też zapewne liczyć na przyjaźniejsze traktowanie z uwagi na względną bliskość społeczną z pracownikami instytucji i organizacji, z którymi się kontaktują. Choć zasadniczym motywem działania wnioskodawców, w tym wejścia na drogę sądową, jest chęć poprawienia własnych warunków mieszkaniowych, to jednak czasem grupa ta otwiera front walki o wspólną sprawę. Ich zaangażowanie często przynosi owoce (Weill 2014), przykładem jest bezrobotna sprzedawczyni, która po wystąpieniu w telewizyjnych wiadomościach o godzinie 20 i po spotkaniu z lokalnymi urzędnikami pozyskała dla siebie i 82-letniej matki mieszkanie w HLM w 15. dzielnicy.

### **Nierówne traktowanie przez instytucje odwoławcze**

Dane krajowe, podobnie jak analizowana próba, dowodzą, że osoby uprawnione do mieszkania poddaje się surowej selekcji. Podjęte do 1 lutego 2014 r. pozytywne decyzje komisji stanowiły 39% ogółu decyzji, podczas gdy tylko 8% wnioskodawców dostało propozycję nowego lokum przed decyzją komisji. Odsetek ten okazuje się nieco niższy w całości badanej próby (37,9%), ale natrafiamy przy tym na duże różnice między komisjami. Udział decyzji pozytywnych był wyższy w Paryżu niż w innych departamentach Île-de-France i na prowincji, jednak na podstawie analizy charakterystyk wnioskodawców i obserwacji funkcjonowania komisji możemy wnioskować, że rozbieżności te wynikają nie tyle z różnych kryteriów oceny, co z odmiennej specyfiki osób powołujących się na prawo DALO w różnych rejonach kraju. Widać bowiem istotne różnice, jeśli chodzi o odsetek pozytywnych decyzji komisji wobec trzech wyróżnionych grup wnioskodawców. Nierówne traktowanie

wniosek wynika ze zróżnicowania gospodarstw domowych wnioskodawców i ich relacji z instytucjami socjalno-prawnymi.

Procent uznanych odwołań do komisji mediacyjnych złożonych przez osoby reprezentujące pierwszą z wyróżnionych grup był niższy niż średnia w próbie (25,6%). Członkowie komisji *de facto* dyskwalifikowali osoby najbardziej zmarginalizowane. Co oznacza, że osoby z najpoważniejszymi deficytami społecznymi i ekonomicznymi natrafiały na większe niż reszta trudności z wyegzekwowaniem prawa do mieszkania – mimo że spełniały ustawowe kryteria, a ich problemy były priorytetowe i wymagały szybkiej reakcji. Dotyczy to zwłaszcza bezdomnych, bo właśnie oni stanowili większość osób, których odwołania przekwalifikowano na wniosek o miejsce w schronisku. Odnosi się to również do najmłodszych i najstarszych wnioskodawców, jednocześnie najbiedniejszych i najczęściej nieaktywnych zawodowo. W przypadku pierwszych pozytywne rozpatrzenie wniosku DALO bywa uznawane za rodzaj „uzależniania młodych ludzi od pomocy społecznej” (krytycznie na ten temat Paugam 1991), przed czym niektórzy członkowie komisji chcieliby, jak twierdzili, ich chronić. „Przyznamy im HLM, gdy skończą 23 lata, potem dostaną zasiłek RSA i już nie ruszą się z domu...” (wypowiedź urzędnika w prefekturze Yvelines na zebraniu departamentalnej komisji DALO w gminie Wersal).

Najstarszych uważa się z kolei za nie dość „samodzielnych”, by zajmować mieszkanie społeczne. Najbardziej zmarginalizowani wnioskodawcy żyją w najgorszych warunkach, osamotnieni w swych wysiłkach. Trzymają się z dala od organizacji pozarządowych, a jeśli już zwrócą się o pomoc prawną, ich szanse na pozytywne rozpatrzenie wniosku oceniane są bardzo nisko. Jeśli mają przydzielonego pracownika socjalnego, rzadko towarzyszy im on w postępowaniu odwoławczym w ramach DALO. Osoby najbardziej zmarginalizowane mogą podejmować starania, prezentować swoją sytuację, ale ich teczki są zwykle najcieńsze – sprowadzają się czasem do niekompletnego formularza DALO i krótkiej biografii na luźnej kartce. Ich wnioski zwykle nie są przekazywane do dalszego procedowania.

Z kolei wnioski drugiej grupy badanych – pracujących biednych i pracowników niskowkwalifikowanych – składane w obserwowanych przez nas komisjach mediacyjnych DALO były najczęściej rozpatrzone pozytywnie (47,3%). Do tej grupy należy też najwyższy odsetek rodzin przekwaterowanych jeszcze przed decyzją komisji. Członkowie komisji oceniają wysoko wszelką, choćby dorywczą pracę wnioskodawców. Zatrudnienie się, nawet czasowe za niskie wynagrodzenie, jest „zasługą” wnioskodawcy, odróżniającą go od „klientów pomocy społecznej”. Przebija to w wypowiedzi przedstawicielki władz państwowych, członkini komisji w Dolnym Renie: „Ich zasługą jest to, że wolą przyjąć najgorszą pracę niż zdać się na system [...]. Często jesteśmy bardziej tolerancyjni wobec tych, którzy pracują” (Strasburg, rozmowa nieoficjalna, marzec 2011 r.).

Stosunkowo wysoki procent uznanych wniosków osób z rodzin imigranckich starających się o mieszkanie nie jest – wbrew prowokacyjnym słowom reprezentantki właścicieli w komisji w Yvelines – efektem „systemu odwróconej dyskryminacji działającego na korzyść czarnych i Arabów” (rozmowa nieformalna, gmina Wersal, maj 2010 r.). Wynika raczej z ich większej aktywności zawodowej i struktury ich gospodarstw domowych. Członkowie komisji, łatwo popadający w charakterystyczne dla pracy socjalnej prorodzinne schematy (Serre 2009), uważają, że dostęp do mieszkania umacnia „autonomię” rodziców. Tak więc pobyt w schroniskach i hotelach socjalnych zwiększa szanse na pozytywne rozpatrzenie wniosku DALO. Łatwiej

bowiem sprawdzać, czy ktoś wykazuje się „dobrą wolą” i jest „samodzielny”, kiedy rodzina jest pod kontrolą pracowników socjalnych lub organizacji pozarządowych zarządzających placówką.

W trzeciej grupie obejmującej osoby zdeklasowane odsetek pozytywnych decyzji zbliża się do średniej w próbie (37,8%). Innymi słowy jest niższy niż w przypadku wnioskodawców z grupy prekariuszy, wyższy jednak niż wśród osób zmarginalizowanych. Osobom tym, zwykle wyposażonym w większy kapitał kulturowy i lepiej obeznanym ze słowem pisanym i instytucjami, łatwiej egzekwować swoje prawa. Działania urzędowe podejmowane przez osoby pracujące bądź od niedawna bezrobotne bywają skuteczniejsze również dzięki nabytym w pracy umiejętnościom. Tak było wypadku sprzedawczyni i jej matki-emerytki, które straciły mieszkanie sprzedane przez właściciela. Wspierane przez stowarzyszenie walczące z „problemem mieszkaniowym” podejmowały liczne działania, zgłaszały się do prefektury i do lokalnych urzędników, aż dostały mieszkanie w swojej dzielnicy w Paryżu w ramach nowego programu mieszkalnictwa społecznego.

Wnioskodawców lepiej sytuowanych łatwiej uznać jest za „samodzielnych” i „wykazujących dobrą wolę” – pod warunkiem, że zaakceptują wymogi instytucji wdrażających programy adresowane do osób z problemem mieszkaniowym. Lecz urzędowe zabiegi osób pochodzących nie tyle z klas ludowych, ile niższej frakcji klasy średniej, bywają delegitymizowane podwójnie. Po pierwsze ludzie ci uchodzą za „pieniaczy” niezdolnych podporządkować się urzędowym wymogom. Po drugie uznaje się, że ich wniosek jest przejawem „dążenia do komfortu”. Widać to wyraźnie na przykładzie pewnej pracownicy banku. W skierowanym do sądu administracyjnego w departamencie Dolnego Renu piśmie dołączonym do odwołania od decyzji komisji mediacyjnej, która odmówiła przyznania jej sprawie statusu „pilnej i priorytetowej”, napisała, że decyzję podjął organ niekompetentny, bo „jedyna istniejąca komisja została powołana na szczeblu regionu, a nie departamentu” – co komisja skwitowała ironicznymi komentarzami. Pracownica banku uzasadniła wniosek o zamianę mieszkania dużą odległością między miejscowością, w której mieszkała, a Strasburgiem, gdzie pracowała. Przewodniczący komisji uznał jednak, że jest zdolna „wstawać na tyle wcześnie, żeby zdążyć na pociąg”. Podsumowując, lokatorzy mieszkań społecznych, wśród których wnioskodawcy z tej grupy są najliczniejsi, bardzo rzadko korzystają z DALO, bo i ich sytuacja okazuje się za mało „pilna i priorytetowa”.

## WNIOSKI

Mimo uniwersalistycznych akcentów w politycznych wypowiedziach uzasadniających wprowadzenie ustawy<sup>17</sup> DALO, nie jest ona adresowana do wszystkich osób, tylko do tych „w niekorzystnej sytuacji”. Tak niejasne określenie grupy docelowej ukrywa faktyczne zróżnicowanie tłumu wnioskodawców stojących „u bram Prawa” i domagających się mieszkań. Osoby wnioskujące o DALO i ich gospodarstwa domowe to populacja niejednorodna, co odzwierciedla zróżnicowanie coraz silniej posegmentowanych klas ludowych. Segmentacja przejawia się nierównym stopniem przyswojenia wiedzy niezbędnej podczas dochodzenia swoich praw, co wiąże

17 Jean-Louis Borloo, szef resortu zatrudnienia, pracy i spójności społecznej, 30.01.2007 r.



się bardziej z trybem funkcjonowania urzędów niż ograniczeniami zewnętrznymi (Contamin i in. 2008) i co owocuje zróżnicowanym traktowaniem sytuacji mieszkaniowej wnioskodawców. Współzawodnictwo w dostępie do mieszkań społecznych ostatecznie okazuje się jeszcze bardziej brutalne przez wdrożenie skomplikowanych procedur, które dla wielu wnioskodawców okazują się istnym „torem przeszkód”. W badanych przypadkach rzadko więc dawała o sobie znać solidarność wynikająca ze wspólnoty losów. Zbiorowe doświadczenie, jakim jest utrudnione egzekwowanie swoich uprawnień i walka o godziwe mieszkanie, nie sprzyja solidarności. Tym bardziej że tożsamość budowana na wspólnie odczuwanym „problemie mieszkaniowym” wydaje się mało atrakcyjna, więc trudno się do niej przyznawać. „Indywidualizm negatywny” (Castel 1995) jest typową reakcją na zindywidualizowane traktowanie przez urzędy poszczególnych wniosków mieszkaniowych, wpisujące się w szerszą, obejmującą różne sektory publiczne i różne kraje tendencję indywidualizowania polityki społecznej.

Ustawa DALO pokazuje, w jaki sposób indywidualizacja łączy się z coraz bardziej powszechnym adresowaniem polityki społecznej. To, jak się z tego prawa korzysta, wydaje się wzmacniać współczesny trend „rezydualizacji” puli lokali społecznych we Francji i w innych krajach europejskich (Houard 2011), a więc zwiększać udział osób i rodzin o bardzo niskich dochodach w grupie ogółu lokatorów HLM. Jak wynika z opublikowanego rok przed wprowadzeniem DALO badania najemców lokali społecznych, prawie 33% osób, którym przyznano wówczas mieszkanie, żyło poniżej progu ubóstwa (w 1997 r. było to 12%)<sup>18</sup>. Decyzje komisji mediacyjnych wzmagają presję na właścicieli lokali społecznych, by podążyli w tym kierunku, nie zmuszając ich jednak do przyjęcia najtrudniejszych lokatorów. To restrykcyjne adresowanie stosowane w polityce społecznej prowadzi do tworzenia się nowych nierówności w obrębie klas ludowych, gdzie dostęp do dóbr takich jak mieszkanie społeczne wpływa ogromnie na jakość życia.

*Z języka francuskiego przełożyła Anastazja Dwulit*

## BIBLIOGRAFIA

- Abel, R., Felstiner, W., Sarat, A. (1980–1981). Emergence and transformation of disputes naming, blaming, claiming... *Law and Society Review*, 15 (3–4), 631–654.
- Accardo, J., Bugeja, F. (2009). Le poids des dépenses de logement depuis 20 ans. *Cinquante ans de consommation en France, INSEE Référence*, 33–48.
- Amossé, T., Chardon, O. (2006). Les travailleurs non qualifiés: une nouvelle classe sociale? *Économie et statistique*, 393–394, 203–229.
- Astier, I. (1997). *Revenu minimum et souci d'insertion*. Paris: Desclée de Brouwer.
- Bourdieu, P. (1978). Classement, déclassement, reclassement. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2–22.
- Brodin, E.Z., Majmundar, M. (2010). Administrative exclusion. Organizations and the hidden costs of welfare claiming. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20 (4), 827–848.
- Burricand, C., Houdre, C., Seguin, É. (2012). *Les niveaux de vie en 2010, INSEE Première*.
- Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard.

<sup>18</sup> Rapport Union sociale pour l'habitat (stowarzyszenia organizacji mieszkalnictwa społecznego) przygotowany na kongres krajowy w Bordeaux w 2008 r.

- Chauvel, L. (1999). Du pain et des vacances: la consommation des catégories socioprofessionnelles s'homogénéise-t-elle (encore)? *Revue française de sociologie*, 40 (1), 79–96.
- Commaille, J. (2006). Sociologie de l'action publique. W: L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (red.), *Dictionnaire des politiques publiques* (s. 415–422). Paris: Presses de Sciences Po.
- Contamin, J.-G., Saada, E., Spire, A., Weidenfeld, K. (red.) (2008). *Le recours à la justice administrative. Pratiques des usagers et usages des institutions*. Paris: La Documentation française.
- Desmond, M. (2012). Eviction and the reproduction of urban poverty. *American Journal of Sociology*, 118 (1), 88–133.
- Desrosières, A., Goy, A., Thévenot, L. (1983). L'identité sociale dans le travail statistique: la nouvelle nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles. *Economie et statistique*, 152, 55–81.
- Dietrich-Ragon, P. (2011). *Le logement intolérable: habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*. Paris: PUF.
- Dietrich-Ragon, P. (2013). Qui rêve du logement social? *Sociologie*, 4 (1), 19–42.
- Dubois, V. (1999). *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Dufour, P., Boismenu, G., Noël, A. (2003). *L'aide au conditionnel. La contrepartie dans les mesures envers les personnes sans emploi en Europe et en Amérique du Nord*. Montréal–Bruxelles: Les Presses de l'Université de Montréal – Peter Lang.
- Duvoux, N. (2009). *L'autonomie des assistés*. Paris: PUF.
- Enquête... (2012). *Enquête sur le parc de logements au 1<sup>er</sup> janvier 2012 et les attributions au cours de l'année 2012*. Atelier parisien d'urbanisme.
- Fassin, D. (2000). La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence. *Annales, Histoire, Sciences Sociales*, 55 (5), 953–981.
- Fijalkow, Y. (2011). *Sociologie du logement*. Paris: La Découverte.
- Ghiglione, R., Matalon, B. (1978). *Les enquêtes sociologiques. Théories et pratiques*. Paris: Armand Colin.
- Górnjak, J. (2000). Zastosowanie analizy korespondencji w badaniach społecznych i marketingowych. *Ask: Research and Methods*, 9 (1), 115–134.
- Hmed, C. (2006). Les immigrés vieillissant en foyers pour travailleurs ou les habitants de nulle part. *Retraite et société*, 47, 138–159.
- Houard, N. (2011). *Loger l'Europe. Le logement social dans tous ses États*. Paris: La Documentation française.
- Kasterman, N. (2009). Le logement des familles nombreuses: synthèse des connaissances statistiques. *Politiques sociales et familiales*, 97, 76–85.
- Laé, J.-N., Murard, N. (1996). Célibataire à la rue. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 113, 31–39.
- Lahire, B. (1998). *La raison des plus faibles. Rapport au travail, écritures domestiques et lectures en milieux populaires*. Lille: PUL.
- Le Roux, B., Rouanet, H. (2010). *Multiple Correspondence Analysis*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Leloup, X. (2011). Le difficile arrimage entre les politiques sociales et la responsabilité individuelle: le cas des politiques du logement aux États-Unis. *Lien social et Politiques*, 66, 93–114.
- Martin, C., Paugam, S. (2009). La nouvelle figure du travailleur précaire assisté. *Lien social et Politiques*, 61 13–20.
- Pan Ké Shon, J.-L., Robello, S. (2010). Inégalités des transitions de logement, discrimination et ségrégation perçues. W: C. Bauchemin, C. Hamel, P. Simon (red.), *Trajectoires et origines: enquête sur la diversité des populations en France* (s. 95–100). Document de travail de l'INED, 168.
- Paugam, S. (1991). *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: PUF.
- Pinto, V. (2010). L'emploi étudiant et les inégalités sociales dans l'enseignement supérieur. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 183, 58–71.

- Schwartz, O. (2002). *Le monde privé des ouvriers*. Paris: PUF.
- Serre, D. (2009). *Les coulisses de l'État social. Enquête sur les signalements d'enfant en danger. Raisons d'agir*.
- Siblot, Y. (2006). *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*. Paris: Presses de Sciences po.
- Spire, A., Weidenfeld, K. (2011). Le tribunal administratif: une affaire d'initiés? Les inégalités d'accès à la justice et la distribution du capital procédural. *Droit et société*, 79, 689–713.
- Topalov, C. (1987). *Le logement en France. Histoire d'une marchandise impossible*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Tribalat, M. (2004). An estimation of the foreign-origin populations of France in 1999, *Population*, 59 (1), 49–80.
- Thompson, E.P. (1971). The moral economy of the English crowd in the eighteenth century. *Past & Present*, 50, 76–136.
- Weill, P.-É. (2014). Quand les associations font office de *street-level bureaucracy*. Le travail quotidien en faveur de l'accès au droit au logement opposable. *Sociologie du travail*, 56 (3), 298–319.
- Zubrzycka-Czarnecka, A. (2011). *Polityka mieszkaniowa we Francji na przełomie XX i XXI wieku*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego.

### **Inequalities Among Working Classes and Administrative Difficulties: The Social Differentiation Mechanisms of Recourse to the Enforceable Right to Housing**

**Abstract:** This paper concerns inequalities with respect to public action in working-class groups. Combining qualitative and quantitative methods, it analyses the social differentiation mechanisms of recourse to the enforceable right to housing (known in France as DALO) and its handling. It contributes, firstly, to the study of the stratification of working-class groups: various configurations of social property and housing situations are distinguished among DALO applicants. It also highlights inequalities with respect to administrative justice and social action in working-class communities: the characteristics of DALO applicants determine both the terms and conditions of ownership of the procedure and the public handling of their situation.

**Keywords:** social housing, working class, social stratification, rights, France.