



HAL
open science

Administrer l'égalité. Construction, articulation et conduite des politiques catégorielles de la ville de Paris

Manon Torres

► **To cite this version:**

Manon Torres. Administrer l'égalité. Construction, articulation et conduite des politiques catégorielles de la ville de Paris. Sciences de l'Homme et Société. Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), 2022. Français. NNT: . tel-03932993

HAL Id: tel-03932993

<https://hal.science/tel-03932993v1>

Submitted on 10 Jan 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

École doctorale de l'EHESS

Centre Maurice Halbwachs – Institut National d'Études Démographiques

Doctorat

Discipline : Sociologie

MANON TORRES

Administrer l'égalité

**Construction, articulation et conduite des politiques catégorielles
de la ville de Paris**

Thèse dirigée par Laure BERENI et Patrick SIMON

Date de soutenance : le 5 décembre 2022

Rapportrices Anne REVILLARD, professeure associée, Science Po
 Valérie SALA PALA, professeure, Université Jean Monnet Saint-Etienne

Jury Laure BERENI, directrice de recherche, CNRS
 Sylvain LAURENS, directeur d'études, EHESS
 Sarah MAZOUZ, chargée de recherche, CNRS
 Gwenaëlle PERRIER, maîtresse de conférence, Université Sorbonne Paris Nord
 Patrick SIMON, directeur de recherche, Ined

À mes parents

« Les questions minoritaires, raciales et tout particulièrement sexuelles, jouent ici un rôle décisif : elles sont le révélateur de la démocratie. Là se joue la critique radicalisée de tout fondement naturel, c'est-à-dire pré-politique, de l'ordre social, qui est politique de part en part. »

Éric Fassin, *L'inversion de la question homosexuelle*

REMERCIEMENTS

Mes remerciements les plus chaleureux vont à mes directeur et directrice de thèse, Laure Bereni et Patrick Simon. Laure Bereni a dirigé mon travail depuis mon entrée en master 1, il y a huit ans. Cette thèse est profondément redevable de sa rigueur, son exigence et son engagement à mon égard. J'ai le sentiment d'avoir appris une certaine façon de faire des sciences sociales, au point qu'avec les années, il m'a semblé possible d'appréhender des travaux de recherche à l'aune de son regard. « Tiens, voilà ce que Laure pourrait dire d'une telle analyse » est une réflexion dont j'ai fait l'expérience régulière. On parle souvent de chausser les lunettes du genre, cette transmission m'a fait l'effet d'une nouvelle manière de voir. Patrick Simon a suivi la conduite de cette recherche et ces cinq années passées à l'Ined, avec une grande bienveillance et une vision qui m'a toujours poussée plus loin. J'ai, à tout moment, eu le sentiment d'être accompagnée, soutenue et lue avec précision. Nos discussions à trois au fil de l'écriture comptent parmi les moments les plus stimulants de ces années de travail. J'en garderai un souvenir précieux. Je suis très reconnaissante à Sylvain Laurens, Sarah Mazouz, Gwenaëlle Perrier, Anne Revillard et Valérie Sala Pala d'avoir accepté de faire partie du jury de soutenance.

Cette recherche n'aurait pas été possible sans le soutien de la ville de Paris, qui a sélectionné mon projet de recherche et m'a accueillie pendant trois ans dans le cadre d'un contrat Cifre. Je dois des remerciements sincères aux membres du service que j'ai nommé le Service de l'égalité, pour la place qui m'a été faite et pour le double rôle de collègues et enquêté-es qu'ils et elles ont occupé dans ce travail.

Je m'estime très chanceuse d'avoir pu réaliser ce doctorat à l'Institut national d'études démographiques et au Centre Maurice Halbwachs. Les équipes auxquelles j'ai appartenu, l'UR 08 Migrations internationales et minorités de l'Ined et l'axe Imbrication des rapports sociaux : genre, classe, race du CMH ont constitué des espaces de réflexion collective particulièrement enrichissants. Je remercie également le département de sociologie de l'Université Northwestern de Chicago, et en particulier Laura Beth Nielsen, pour m'avoir accueillie lors d'un séjour de recherche en 2020, ainsi que le Labex iPOPs pour la bourse de mobilité qui l'a rendu possible. Merci également à l'Institut Convergences Migrations de me compter parmi ses *fellows*.

Cette thèse doit beaucoup aux personnes qui, par leur lecture, ont contribué à l'affiner et l'enrichir. Les apports et les conseils de Sarah Mazouz dans le cadre de mon comité de thèse ont été particulièrement utiles et encourageants. J'ai pris un très grand plaisir à ces discussions. La résidence d'écriture de thèse du Programme gradué de l'Université Paris Sciences et Lettres (PSL) a constitué un moment fort de ce doctorat. Les lectures et les échanges avec l'équipe encadrante - Marlène Benquet, Céline Bessière, Élodie Edwards-Grossi, Michel Offerlé et Johanna Siméant-Germanos - ont été d'une grande richesse. Au moment particulier de la fin de thèse, j'ai tiré beaucoup d'inspiration et de motivation de ces quinze jours de discussions quotidiennes et souhaitais saluer en particulier Victoria Brun, Tatiana de Feraudy, Thierry Maire, Agathe Menetrier, Hélène Oehmichen, Lus Prauthois et Fred Salin. Je remercie également toutes les personnes qui ont pris le temps de lire et discuter mon travail : Mireille Eberhard, Renaud Epstein, Éléonore Lépinard, Laura Beth Nielsen, Serge Slama, Jérôme Pélisse et Laurent Willemez. Une pensée particulière va à Corentin Durand et Liora Israël, dont l'Ouvroir de sciences sociales potentielles a accompagné mon expérience de masterante et la transition vers la thèse. Enfin, je souhaitais remercier Sylvie Tissot, sans sa relecture de mon tout premier projet de mémoire, mes pas n'auraient pas pris la direction de l'EHESS.

Le quotidien de doctorante a été bien moins solitaire que je ne le pensais et ce, grâce aux différentes générations de doctorant-es de l'Ined. J'ai une pensée chaleureuse pour Elisa Abasi, Amélie Charruault, Pierre-Antoine Chauvin, Pierre Eloy, Maxime Lescurieux et Benjamin Marteau. Merci à Marta Veljkovic, pour son amitié, notre vie de bureau et nos discussions qui m'ont souvent fait regarder les sciences sociales d'un œil nouveau. Une pensée enfin à Caterina Bandini, pour le plaisir que j'ai à vivre nos cheminements parallèles.

Un remerciement infini va à Mélanie. Pour mille et une raisons, ces années de recherche n'auraient pas été les mêmes sans elle. Merci à Benjamin, Julien, Opale, Romain, Anna, Ofer, Lucas, Boris, Alex, Kim et Noé, pour leur amitié et pour les étincelles de l'été 2022. Sans elles et eux, je n'aurais pas trouvé le courage de combiner l'air marin et la rédaction au petit matin. Merci à mon frère, Pierre, pour l'ensemble de son œuvre. Merci à Mathilde, Ines et à toute ma famille pour leur présence et leur soutien. Merci à Samir pour les rires, la force et la vie.

Le plus grand des remerciements va à mes parents, Isabelle et Valère Torres. Je ne suis pas certaine que tous les pères aident leur fille à retranscrire des entretiens, ni que toutes les mères relisent l'intégralité de leur production écrite depuis la classe de 5^e. Cette thèse, comme moi, leur doit tout.

RÉSUMÉ

Cette recherche propose de comparer quatre politiques publiques de la ville de Paris : les politiques en direction des femmes, des minorités ethno-raciales, des personnes handicapées et des minorités sexuelles et de genre. Elle interroge la construction et le déploiement de ces politiques catégorielles d'égalité en cherchant à saisir la manière dont les acteur·ices politiques, les responsables administratifs et les secteurs associatifs se les approprient. En considérant la genèse, les ressources, les contraintes et les référentiels d'action publique de chaque politique, il s'agit d'analyser d'une part ce que leur production fait à l'action publique, et d'autre part ce que le travail administratif fait à la formalisation de ces causes et à leur construction. Pour analyser les transferts et les frottements qui se produisent entre les politiques d'égalité, il a fallu passer par l'intérieur des institutions, par la fabrication des politiques publiques et donc par le travail bureaucratique. L'enquête est une ethnographie de l'action publique réalisée grâce à une immersion longue au sein de la ville de Paris, par le biais d'observations de la vie de bureau, de la collecte de documents administratifs et d'entretiens avec différent·es acteur·ices - agent·es publics, collaborateur·ices politiques, élu·es, responsables associatifs. L'étude croisée de ces politiques met au jour les tensions produites par le chevauchement des différentes façons de penser les inégalités de genre, de race, de handicap et de sexualité dans l'action publique. En menant une sociologie des réponses institutionnelles aux inégalités, ce travail informe sur la façon dont l'État et les institutions politiques perçoivent, saisissent, assimilent et façonnent les systèmes de domination.

Mots-clefs : Politiques publiques – Discrimination – Droits – Genre – Race – Handicap – Sexualité – Travail administratif – Intersectionnalité

ABSTRACT

This research aims to compare four public policies implemented by Paris City Hall: policies targeting women, ethno-racial minorities, people with disabilities and sexual and gender minorities. It questions the construction and deployment of these category-based equality policies by considering the way in which political actors, public officials and associative sectors appropriate them. Considering each policy's genesis, resources, constraints and frame of reference, the study analyzes, on one hand, how their implementation affects public action and, on the other hand, how the administrative work impacts the formalization of these causes and their construction. In order to identify and assess the transfers and frictions between equality policies, we chose to explore the institution from the inside, through the production of public policies and through bureaucratic work. The investigation is an ethnography of public action carried out through a long-term immersion in Paris City Hall, through observations of office life, the collection of administrative documents and interviews with different local players - public officials, political collaborators, elected officials and association leaders. The crossover study of these policies focuses on the tensions produced by the overlapping of different ways of considering inequalities based on gender, race, disability and sexuality. In order to produce a sociology of institutional responses to inequalities, this research informs on the way in which the State and political institutions perceive, apprehend and act on domination systems.

Keywords: Public policies – Discrimination – Rights – Gender – Race – Disability – Sexuality – Bureaucratic work – Intersectionality

PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS

BDH : Bureau du handicap

CASVP : Centre d'action sociale de la ville de Paris

DAC : Direction des affaires culturelles

DAE : Direction de l'attractivité et de l'emploi

DASCO : Direction des affaires scolaires

DASES : Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé

DDCT : Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires

DICOM : Direction de l'information et de la communication

DJS : Direction de la jeunesse et des sports

EFH : Égalité femmes-hommes

IGVP : Inspection générale de la ville de Paris

LCD : Lutte contre les discriminations

MDPH : Maison départementale des personnes handicapées

MHR : Mission handicap et reconversion

SDE : Service de l'égalité

SG : Secrétariat général

SLE : Service de lutte contre l'exclusion

Table des matières

<i>Remerciements</i>	7
<i>Principaux sigles utilisés</i>	12
<i>Table des matières</i>	13
<i>Table des encadrés</i>	17
<i>Table des schémas</i>	18
<i>Table des tableaux</i>	19
<i>Introduction générale</i>	23
I. Prendre les politiques catégorielles d'égalité pour objet	23
1. Questionner les effets de l'anti-discrimination sur des politiques distinctes.....	24
a. Quatre groupes sociaux, quatre politiques.....	25
b. Politiques des droits et référentiel de l'anti-discrimination.....	29
II. Prendre la ville de Paris pour terrain d'enquête	40
1. Dépasser les catégories administratives : le choix des politiques étudiées.....	41
2. Entrer sur le terrain et construire son objet.....	46
3. Méthodologie mise en œuvre.....	48
4. Enquêter en Cifre	52
a. Appartenir à l'institution : effets et contraintes.....	52
b. Renégocier les frontières de l'enquête.....	58
5. Structure de la thèse.....	61
Chapitre 1 : Le travail bureaucratique de l'égalité. Activités, organisation et politisation du travail au Service de l'égalité (SDE)	69
Introduction	69
I. Travailler au Service de l'égalité : statuts, activités et rapports d'allégeance	72
1. Le Service de l'égalité dans l'organigramme municipal	72
2. Les activités du Service de l'égalité et leur inégale valorisation	75
a. Les activités des cadres : un travail d'expertise autonome et informel.....	75
b. Une reconnaissance ambivalente des activités administratives.....	80
3. Le sens politique du travail administratif : différents déterminants.....	85
a. Un travail à la fois contraint et politisé : le cas des agent-es B et C.....	85
b. Cadres institutionnelles et cadres critiques : une différence d'allégeance à la politique municipale	89
II. Respecter la fonction, s'opposer à l'institution. Le rapport au travail des cadres critiques	94
1. Des circulations professionnelles avec le monde associatif.....	95
2. Politisation et socialisation aux sciences sociales.....	99
3. Un investissement intense dans le travail	102
4. Exercer un travail politique au niveau administratif : une contradiction interne.....	106
5. S'opposer ou se désengager : différentes manières de résister aux contraintes des élu-es	111
III. Un management distancié : isolement du service et délégation du travail d'expertise	117
1. La direction comme échelon manquant	117

2.	La division du travail d'expertise : la cheffe de service en retrait	121
3.	Des résistances mises en échec : l'usage du droit d'alerte.....	127
	Conclusion.....	132
Chapitre 2 : Cibler le féminin universel. La politique d'égalité entre les femmes et les hommes		
	Introduction.....	137
I.	La lutte contre les violences faites aux femmes comme priorité municipale	141
1.	#Metoo et les violences : un mouvement unificateur	141
3.	Renforcer la place du féminisme dans l'institution : un contexte favorable et des gains politiques ..	152
II.	« Vous n'entendrez pas le mot "catégorie" dans la bouche de mon élue ». Le cadrage du féminin universel appliqué à la lutte contre les violences	155
1.	La question des violences comme outil de réaffirmation du cadrage	155
2.	L'usage préventif de l'argument de l'universalité des violences : se revendiquer de l'intersectionnalité	157
3.	L'usage restrictif de l'argument de l'universalité des violences : un refus de particulariser l'action publique	162
III.	Le déclin des programmes ciblant les femmes les plus précaires	168
1.	La dépossession de la politique de l'emploi	168
a.	Le transfert de la politique interne d'égalité professionnelle : l'effet des Label Égalité et Diversité	168
b.	La baisse des ressources sur l'emploi et l'insertion	173
2.	Désengagement et durcissement de la ligne politique : le cas de la prostitution	179
	Conclusion.....	187
Chapitre 3 : Concurrence de moyens et de mots d'ordre. L'articulation des politiques d'intégration des étranger-es et d'accueil des réfugié-es		
	Introduction.....	193
I.	La genèse des actions et des dispositifs en direction des étranger-es	198
1.	L'évolution de la place de l'intégration dans les portefeuilles d'élus.....	198
2.	Les axes de travail de la politique d'intégration des étranger-es	201
3.	La mise en place récente de la politique envers les réfugié-es	205
II.	« Paris ville refuge » ? La position municipale dans la crise de l'accueil des exilé-es..	207
1.	La définition parisienne de l'asile.....	207
2.	L'effet de la segmentation des publics : un désinvestissement sur l'intégration	212
3.	Les limites de la politique d'accueil : la requalification de dispositifs existants	216
III.	La politique municipale d'intégration, entre relégation et auto-organisation	223
1.	L'intégration de qui et comment : des luttes de définitions sans résolution	223
a.	« Le hip-hop ? Ce n'est pas vraiment de la culture étrangère. » L'effort administratif de consolidation de la politique.....	223
b.	Une politique dont les cibles demeurent floues.....	229
2.	Entre engagement administratif et légitimation externe, le maintien d'une politique précaire	232
a.	L'absence de « portage » : une assise politique et institutionnelle fragile	232
b.	Les effets du turn-over.....	236
c.	La légitimation externe de la politique d'intégration	239
d.	L'action des agent-es militant-es.....	242
	Conclusion.....	247

Chapitre 4 : Aborder le racisme sans le dire. Différent-es acteur-ices face à une même contrainte 251

Introduction 251

I. Entre gatekeeping et action sous le radar : anti-discrimination et antiracisme dans les mains des élu-es 257

1. La genèse de la politique de lutte contre les discriminations..... 257
2. Séparer le « bon » du « mauvais » discours sur la race : l’action du politique envers les associations et les agent-es..... 260
3. Veiller à l’invisibilité. Stratégies de communication sur la question raciale 264

II. L’action associative promue par la municipalité : des appropriations différenciées dans un cadre idéologique strictement défini 271

1. La racialisation de l’antiracisme chez les acteur-ices en contact avec du public..... 271
2. Les conditions restreintes de la possibilité d’un engagement associatif antiraciste 276

III. Les ressorts et les limites de l’engagement administratif sur les discriminations..... 280

1. Le Réseau de détection des discriminations (RDD) : un dispositif faiblement soutenu politiquement 280
2. L’engagement individuel de la chargée de mission lutte contre les discriminations 285
3. Les limites de l’engagement administratif : dissimulation, turn-over et freinage 292

Conclusion..... 296

Chapitre 5. Héberger, rendre accessible, normaliser. La coexistence de cadrages contradictoires dans la politique du handicap 301

Introduction 301

I. « On a besoin de donner un sens politique à ce que veut dire “handicap” pour la ville de Paris ». L’action médico-sociale au prisme du renouvellement des modèles du handicap 307

1. Le choix de la séparation des domaines de la santé et du handicap..... 307
2. Le rôle et le public du Bureau du handicap (BDH) 310
3. Division du travail et recours au référentiel de l’anti-discrimination 314
4. Politisation, expertise et pratiques relationnelles de l’élu au handicap..... 319

II. La formalisation des instances décisionnelles de la politique du handicap : difficultés et modes opératoires de la mise en accessibilité 327

1. La « transversalité » comme solution au retard de la mise en accessibilité..... 327
2. La multiplication des instances de décision 333
3. Un travail d’information publique et de communication en interne de l’institution 336
4. Les déterminants du mainstreaming : l’apport de la comparaison..... 339

III. Normaliser le handicap. Restructuration et dynamisation au niveau des ressources humaines 346

1. Le premier service RH spécialisé sur le handicap : la Mission handicap et reconversion (MHR)..... 346
2. La désépécification de la politique interne du handicap..... 350
3. Sortir le handicap du « secret » : une tension entre prise en charge médicale et anti-discrimination. 353

Conclusion..... 358

Chapitre 6. La politique envers les minorités sexuelles et de genre : droits, conflits et interdépendances 363

Introduction 363

I. Mettre à l’agenda le « bien-être des personnes LGBTQI+ » : une approche en termes de droits qui succède à des objectifs économiques	369
1. Développer des mesures minimales (2001-2014).....	369
2. Relancer le tourisme LGBT suite aux attentats (2016-2017)	373
3. Faire des LGBT une cible : une opération de particularisation en réaction à un contexte d’agressions homophobes (2018-2020).....	378
4. Exclusion et injonctions : la place du SDE dans la politique LGBT	385
II. Coopérer avec hostilité : une relation mairie-associations spécifique à la cause LGBT	389
1. Refuser l’autonomie associative : la mairie et le projet de centre d’archives LGBT	389
2. Des associations vues comme déviantes de l’ordre institutionnel : l’argument de la non-professionnalisation	395
a. La professionnalisation comme respect du cadre administratif.....	395
b. La professionnalisation comme modération formelle et idéologique	402
3. La professionnalisation du point de vue associatif : maîtrise des rouages institutionnels et fabrication anticipée de politiques publiques.....	407
Conclusion.....	414
<i>Chapitre 7. La réponse institutionnelle au fait minoritaire : comparer les politiques catégorielles d’égalité.....</i>	<i>419</i>
Introduction.....	419
I. Comparer les politiques catégorielles d’égalité : dispositifs, acteurs, réseaux	420
1. Institutionnalisation et formalisation des politiques d’égalité	420
2. La division du travail d’expertise.....	427
3. Des élu-es différemment positionné-es	428
4. Les relations avec les secteurs associatifs : interdépendances et injonctions municipales	430
II. Anti-discrimination et clivages au sein des politiques d’égalité : référentiels, cadrages, frontières.....	438
1. L’anti-discrimination : un référentiel parmi d’autres.....	438
2. La coexistence de cadrages concurrents : des politiques structurées par des clivages idéologiques ..	445
a. Le féminin universel vs. l’intersectionnalité	447
b. La charité vs. l’inclusion inconditionnelle	448
c. L’hédonisme vs. l’autonomie	449
d. La colorblindness vs. le racisme structurel.....	451
3. Questionner les frontières des publics	455
Conclusion.....	462
<i>Conclusion générale.....</i>	<i>467</i>
<i>Bibliographie générale</i>	<i>477</i>
<i>ANNEXE n° 1 : Liste des personnes interrogées.....</i>	<i>503</i>
<i>ANNEXE n° 2 : Bilan des observations par thématique</i>	<i>509</i>

TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Liste des directions de la ville de Paris	44
Encadré 2 : Conventions d'écriture	63
Encadré 3 : Matériau d'enquête sur le Service de l'égalité (SDE).....	71
Encadré 4 : Membres des pôles thématiques du Service de l'égalité (SDE)	74
Encadré 5 : Les associations subventionnées au titre de la politique d'égalité femmes-hommes	139
Encadré 6 : Matériau d'enquête sur la politique envers les femmes	140
Encadré 7 : Les associations financées au titre de l'intégration.....	196
Encadré 8 : Matériau d'enquête sur les politiques en direction des étranger-es.....	197
Encadré 9 : Les associations subventionnées au titre de la lutte contre les discriminations ..	255
Encadré 10 : Matériau d'enquête sur la politique de lutte contre les discriminations.....	257
Encadré 11 : Les associations financées au titre de la politique du handicap	304
Encadré 12 : Matériau d'enquête sur la politique du handicap	306
Encadré 13 : Les associations financées au titre de la politique envers les minorités sexuelles et de genre	367
Encadré 14 : Matériau d'enquête sur la politique envers les minorités sexuelles et de genre	368

TABLE DES SCHÉMAS

Schéma 1 : Service de l'égalité (SDE) et ses élues de référence	45
Schéma 2 : Le Service de lutte contre l'exclusion (SLE) et son élue de référence	45
Schéma 3 : Le Bureau du handicap (BDH) et son élu de référence	46
Schéma 4 : Organigramme de la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires	72
Schéma 5 : Organigramme du Service de l'égalité (SDE)	73
Schéma 6 : Le pôle égalité femmes-hommes du Service de l'égalité (SDE)	145
Schéma 7 : Le pôle intégration du Service de l'égalité (SDE)	203
Schéma 8 : Le Service de lutte contre l'exclusion au sein de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES)	216
Schéma 9 : Le pôle lutte contre les discriminations – LGBT – droits humains du Service de l'égalité	260
Schéma 10 : « Le système de l'oppression », extrait de la présentation à destination du groupe de travail sur la prévention de l'entrée des jeunes dans le trafic de stupéfiants	289
Schéma 11 : Le Bureau du handicap au sein de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES)	308

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 : Synthèse de la durée de présence sur le terrain	49
Tableau 2 : Appartenance professionnelle des personnes interviewées	51
Tableau 3 : Montant des subventions par pôle en 2019	82
Tableau 4 : Budget des subventions du pôle égalité femmes-hommes du Service de l'égalité (2014-2018).....	174
Tableau 5 : Récapitulatif des délégations liées aux politiques en direction des femmes et des minorités ethno- raciales entre 2001 et 2020.....	200
Tableau 6 : Répartition du budget des axes de travail du pôle intégration en 2013 et 2019..	214
Tableau 7 : « Crédits dédiés à la politique du handicap en 2015 », extrait du Rapport « Audit de l'état des lieux de l'accessibilité des équipements et services publics aux personnes en situation de handicap », Inspection générale de la ville de Paris, mars 2018, p. 27.	312
Tableau 8 : Montant total en euros des subventions accordées aux associations LGBT (2014-2020).....	372
Tableau 9 : Les évolutions en tendance des programmes des politiques catégorielles d'égalité (2014-2020).....	421
Tableau 10 : Dispositifs principaux suivis par le Service de l'égalité (SDE)	423
Tableau 11 : Budget des subventions aux associations du Service de l'égalité en 2017	424
Tableau 12 : Les différentes positions des élu·es chargé·es des politiques d'égalité	430
Tableau 13 : Le rapport aux associations dans le cadre des politiques catégorielles d'égalité	437
Tableau 14 : Les principaux domaines du droits mobilisés dans le cadre des politiques d'égalité.....	445
Tableau 15 : Les différents cadrages des politiques catégorielles d'égalité.....	455
Tableau 16 : Réponse institutionnelle aux conditions d'existence des groupes sociaux dans le cadre des politiques catégorielles d'égalité	461
Tableau 17 : Synthèse de la comparaison des politiques catégorielles d'égalité	471

INTRODUCTION GÉNÉRALE

I. Prendre les politiques catégorielles d'égalité pour objet

Extrait du journal de terrain :

Octobre 2019. Lors d'une réunion d'équipe, la cheffe du Service de l'égalité (SDE) de la ville de Paris fait le récit d'un comité de direction auquel elle a pris part récemment. Le service appartient à la Direction de la démocratie, des citoyen-nes et des territoires (DDCT), qui comprend une Sous-direction de la politique de la ville et de l'action citoyenne, une Sous-direction de l'action territoriale, un Service de la médiation et de la qualité des relations aux usagers, un Service du Conseil de Paris et le Service de l'égalité. Le SDE comprend un pôle « égalité femmes-hommes », un pôle « intégration des étranger-es » et un pôle « lutte contre les discriminations-LGBT-droits humains ».

Le comité de direction a eu lieu quelques mois avant les élections municipales de 2020 : il a été question de la période de réserve ainsi que des potentielles réorganisations de la direction à la suite des élections. La cheffe du Service de l'égalité rapporte que le directeur va bientôt partir à la retraite. Ses perspectives pour l'avenir de la Direction sont des hypothèses. Il imagine qu'elle ne restera pas dans l'état : « On est trop gros ». Il voit quatre axes : la démocratie, l'action territoriale, la relation à l'utilisateur et la défense des droits des Parisiens. Le Service de l'égalité serait dans l'axe « défense des droits ».

Un agent du pôle intégration du SDE prend la parole : « Je ne suis pas sûr que nous, ce soit la défense des droits des parisiens, on est quand même une ancienne préfecture. On est plutôt des experts et des coordinateurs. Je pense qu'on doit mettre ça en avant. » La cheffe du service lui répond : « Effectivement, on n'est pas dans la défense des droits, on est dans la valorisation d'un vivre-ensemble. On n'est pas que sur les droits. La laïcité pourrait être chez nous aussi. Le handicap ne l'a jamais été, mais c'est aussi une discrimination. » Une autre agente réagit : « Le risque de présenter les choses uniquement en termes de défense des droits, c'est la démarche et l'aspect méthodologique. Là ce service, on raisonne en termes de politiques publiques. Les réfugiés etc., on est dans l'infra-droit ! » L'agent du pôle intégration conclut : « Le central veut garder la main. Les politiques d'intégration, d'égalité femmes-hommes : il y a le ressenti d'un risque politique. Et le politique a besoin d'être rassuré. »

Ces agent-es du Service de l'égalité sont réticents à l'idée de catégoriser leurs actions comme relevant de la défense des droits des personnes. Défendre les droits des groupes sociaux qui sont ciblés par ces politiques publiques (les femmes, les étranger·s et leurs descendant·es, les personnes LGBT) ne semble pas être une approche qui leur convienne. L'une estime cette approche restrictive, laissant entendre que le service s'attelle à des politiques plus larges, qui dépassent cet objectif. Certains programmes, en direction des réfugié·es par exemple, ne s'appuieraient pas sur des droits existants : les corpus législatifs ne suffisent pas.

Mais la cheffe du service et l'agent du pôle intégration ne voient pas la défense des droits comme un cadrage légitime parmi d'autres. Ils le mettent explicitement à distance. L'évocation de la « laïcité » et du « vivre-ensemble » laisse entendre que l'effort doit venir des personnes elles-mêmes : on ne va pas inconditionnellement défendre leurs droits. La référence au statut d'ancienne préfecture de la mairie de Paris va dans le même sens - jusqu'en 1977, la ville est administrée par un préfet qui supervise les maires d'arrondissement. Invoquer cette figure est une façon de rappeler le pouvoir coercitif de l'État et des institutions, de signaler la connexion entre sa main droite et sa main gauche. La défense des droits pourrait être la prérogative d'une association par exemple, mais pas des administrations. Enfin, si la défense des droits n'est pas la fonction du service, c'est aussi, selon l'un des agent-es, parce les politiques d'égalité font courir un « risque politique ». Le rôle du service serait donc de « rassurer » les élu·es.

Quel est donc ce risque que ces politiques feraient courir aux élu·es ? Si la défense des droits n'est pas l'approche principale du service, quelles sont les autres ? Pourquoi le handicap est-il exclu du périmètre du SDE, qui compte pourtant un pôle « lutte contre les discriminations » ? Pourquoi oppose-t-on l'« expertise » et la « coordination », et la défense des droits ? Dans ce service, tou·tes les agent-es partagent-ils ce point de vue ?

1. Questionner les effets de l'anti-discrimination sur des politiques distinctes

On peut désigner comme politiques catégorielles d'égalité les programmes d'action publique qui ciblent des groupes sociaux spécifiques et visent à réduire les disparités de situations résultant des hiérarchies sociales. La catégorie renvoie à différents modes d'intervention conçus à l'égard de populations identifiées comme désavantagées (Baudot, Revillard, 2015 ; Revillard,

2016 ; Bereni, 2018). Comme l'illustrent les propos des agent-es du SDE, ces politiques dépassent la question de l'égalité des droits. Elles peuvent chercher à mettre en œuvre les droits subjectifs de catégories de personnes socialement minorisées mais aussi correspondre à des mesures de quotas, de redistribution ou organiser l'octroi de prestations sociales (Baudot, Revillard, 2015, p. 12 ; Bereni, Revillard, 2007). En étudiant l'action publique portant sur les rapports de genre, Sandrine Dauphin définit les politiques d'égalité comme un « ensemble de politiques dont les objectifs sont clairement identifiables comme ayant une visée égalitaire » (2011, p. 324). Elle identifie « deux visées principales : elles sont soit réparatrices (effet anti-discriminatoire), soit transformatives (changement de comportement dans les rapports de genre) (*Ibid.*). Les politiques d'égalité se fondent ainsi sur différents cadres juridiques, des logiques d'action hétérogènes et des mots d'ordre parfois contradictoires.

En se situant à l'échelle de la ville de Paris, cette thèse propose de comparer quatre politiques publiques d'égalité, envers les femmes, les minorités ethno-raciales¹, les personnes handicapées et les minorités sexuelles et de genre. Il s'agit de s'intéresser à la construction et au déploiement de ces politiques en cherchant à saisir la manière dont les acteur·ices politiques, les responsables administratifs et le secteur associatif se les approprient, ainsi que les tensions produites par le chevauchement des différentes façons dont sont pensées les inégalités de genre, de race, de handicap et de sexualité dans l'action publique.

a. Quatre groupes sociaux, quatre politiques

À partir des années 1970, l'institutionnalisation croissante de la cause des femmes (Mazur, McBride Stetson, 1995 ; Lovenduski, 2005 ; Revillard, 2016) s'est traduite par le développement de **politiques publiques visant à réduire les inégalités entre les sexes**. La création du Comité du travail féminin au sein du ministère du travail date de 1965 et celle du secrétariat d'État à la condition féminine, de 1974. L'intégration de la cause des femmes dans l'État s'est traduite par des évolutions législatives, par la création de « dispositifs correcteurs

¹ Le terme « ethno-racial » fait référence à deux catégories socialement construites : l'« ethnicité » qui désigne « un processus de distinction culturelle par lequel les groupes humains s'identifient collectivement à une histoire, une langue et des pratiques », et la « race » qui « décrit une expérience partagée de la racialisation, c'est-à-dire de l'assignation à une certaine position symbolique et matérielle au sein de l'ordre social » (Cervulle, 2013, p. 26). Sarah Mazouz donne de la racialisation la définition suivante : « un processus socialement construit de catégorisation qui définit un groupe comme autre et dans un rapport hiérarchisé » (2017, p. 15).

des inégalités – telles les lois paritaires en politique ou celle sur les quotas de femmes dans les conseils d’administration des grandes entreprises » (Perrier, 2013a, p. 395 ; Bereni, 2015), et par le développement d’instances institutionnelles dédiées aux droits des femmes, en particulier au sein de l’administration centrale (Revillard, 2016). En France, cette action publique s’est construite en s’appuyant sur le travail d’associations féministes. Le féminisme d’État s’est donné pour objectif de promouvoir l’autonomie des femmes et donc de transformer leurs comportements. La question de l’emploi et du travail a été construite comme les leviers principaux de l’autonomie des femmes et le référentiel de l’égalité professionnelle domine les politiques nationales des droits des femmes (*Ibid.*).

Les évolutions juridiques sur l’égalité professionnelle se sont produites dans les années 1970 et surtout dans les années 1980. À la fin des années 1980, d’autres problématiques, telles que les violences conjugales et les violences sexuelles, deviennent des objets d’action publique. À partir des années 2000, l’apparition du *gender mainstreaming* marque une diversification des modes d’intervention en matière d’égalité entre les femmes et les hommes (Jacquot, 2009). Cet instrument se définit comme « une méthode de lutte contre les inégalités entre les sexes qui vise à intégrer de manière systématique dans l’élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques une perspective de genre. Reposant sur une extension à la fois séquentielle et sectorielle de la politique d’égalité, elle étend le champ des acteurs impliqués dans cette politique en comparaison avec les mesures spécifiques prises en charge essentiellement par les institutions relatives aux droits des femmes. » (Perrier, 2013a, p. 399).

Depuis les années 1980, **les politiques instituées en direction des minorités ethno- raciales** ont pris la forme de politiques d’ « intégration des étrangers » (Garbaye, 2005 ; Guiraudon, 2006 ; Flamant, 2014 ; Lorcerie, 2014 ; Arnaud, 2015 ; Cerrato Debenedetti, 2018). Le modèle français d’intégration hérite du principe de l’assimilation qui suppose que c’est aux personnes immigrantes de s’adapter à la société française et d’adopter ses caractéristiques culturelles (Guiraudon, 2006). La question de l’intégration a donc deux facettes : la réduction des inégalités et la mise aux normes.

Après la « fermeture des frontières » de 1974 (Laurens, 2008), qui signe la fin du recrutement de travailleurs étrangers, les conditions de vie des populations immigrées et de leurs descendant-es ont été marquées par une grande précarité et par l’hostilité de la population majoritaire. D’abord présentée dans les années 1980 par la gauche au pouvoir comme un mode de régulation du multiculturalisme français, l’intégration des étranger-es a progressivement fait

office de « politique de l'esquive » (Guiraudon, 2006). Dans un contexte de montée en puissance de l'extrême-droite, les gouvernements ont entrepris de diluer la cible des étranger-es dans des politiques sectorielles. Parce que « l'opinion publique française n'est pas favorable aux réformes qui apportent des avantages aux immigrés » (*Ibid.*, p. 274), les critères d'âge ou de domiciliation, dans le cas de la politique de la ville et des politiques de l'emploi et de l'éducation, ont servi à agir en direction des immigré-es et de leurs descendant-es. « Le consensus des communautés de politique publique a été de ne pas cibler de groupes spécifiques tout en voulant assurer l'égalité des chances » : « officiellement, les immigrés et leurs descendants ne sont pas ciblés. Néanmoins, étant donné leurs caractéristiques socio-économiques, ils bénéficient de façon disproportionnée de ces mesures qui concernent des espaces particuliers. » (*Ibid.*, p. 281-282). À partir des années 2000, la politique nationale d'intégration connaît une baisse de moyens et rejoint les objectifs d'une politique d'immigration toujours plus répressive (Bernardot, 2017). Elle se resserre également sur la catégorie des personnes « primo-arrivantes » en situation régulière et sur des objectifs d'apprentissage de la langue.

L'intervention publique sur le handicap a consisté à agréger des catégories de personnes dont les situations peuvent être très différentes : handicaps visuels ou auditifs, moteurs, invisibles, maladies chroniques, troubles psychiques (Ville *et al.* 2020 ; Baudot, 2022). La prise en compte par l'État de personnes connaissant des déficiences, des incapacités, des maladies ou les conséquences d'accidents s'est produite à partir du XIX^e siècle, puis au cours du XX^e, à la suite de la constitution d'associations représentant différents groupes de malades et d'invalides. Dans les années 1930, c'est le cas des invalides de guerre et des malades de la tuberculose et de la polio. Dans le cas des accidentés du travail, la réponse de l'État, par la loi du 26 avril 1898, a été de produire des critères de définition, sous forme de barème, qui contribuent à la mise en équivalence des cas. C'est une logique que poursuit la loi du 20 juin 1975, qui crée l'allocation adulte handicapé (AAH). La définition de ses bénéficiaires comprend désormais des « personnes qui ne sont blessées ni par la guerre, ni par le travail » (Baudot, 2022, p. 101). La loi du 11 février 2005 pour « l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », qui organise l'action publique envers les personnes handicapées, définit le handicap comme « toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques,

sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. »²

En France, le secteur du handicap s'est construit « par la délimitation d'une population et autour d'instruments (des établissements gérés par des associations et financés par l'État), de savoirs (pédopsychiatrie, médecine de réadaptation fonctionnelle) et de professions (rééducation par le travail, travail social, conseillers en insertion professionnelle) » (Baudot, 2022, p. 97). Anne Revillard (2020) a montré que la politique du handicap se caractérise par sa portée intersectorielle et par son articulation de logiques paradoxales, c'est-à-dire la juxtaposition de droits et d'espaces spécifiques (éducation et transports spécialisés, secteur du travail protégé) et des mesures qui vont dans le sens de l'inclusion des personnes dans les différents domaines de la vie sociale (inclusion scolaire, obligation d'emploi de travailleurs handicapés, accessibilité).

Enfin, **les politiques envers les minorités sexuelles et de genre** ont une histoire plus courte que les autres politiques catégorielles d'égalité. Jusqu'au début des années 1980, le mode de régulation premier des personnes homosexuelles en France relevait d'un « répertoire répressif » (Prauthois, Biland, 2022, p. 19). Avant la loi du 4 août 1982, la majorité sexuelle dans le cas de relations homosexuelles était de 21 ans - au lieu de 15 pour les couples hétérosexuels - ce qui les rendait pénalement répréhensibles (Idier, 2013). L'intervention de l'État en direction des personnes LGBT³ s'est ensuite produite dans deux domaines : les politiques de santé et les politiques familiales. Les deux décennies de lutte contre le sida (1980-1990) ont fait des hommes gays une cible d'action publique, du fait de leur vulnérabilité face à l'épidémie et de leur rôle dans le mouvement associatif (Pinell, 2002). Cette prise en compte connaît cependant des ambiguïtés. D'abord, la position des pouvoirs publics s'est caractérisée par l'inaction, en particulier dans les premières années de l'épidémie – ce n'est que lorsqu'il a été découvert que la maladie pouvait toucher la population dans son ensemble que l'État s'est fait plus interventionniste. Ensuite, le mouvement associatif français contre le sida a eu un rapport

² Loi n°2005-102 du 11 février 2005 « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », [En ligne] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000809647/>.

³ Si on utilise en priorité la catégorie de minorités sexuelles et de genre, il arrivera qu'on se réfère à l'acronyme LGBT (lesbiennes, gays, bi-es, trans) pour désigner les personnes ciblées par cette politique catégorielle. Il s'agit ici de ne pas reprendre strictement à notre compte la catégorie utilisée par la mairie de Paris qui est « LGBTQI+ ». Si on choisit de parler de personnes LGBT et non LGBTI, comme le font par exemple Lus Prauthois et Emilie Biland (2022), c'est qu'il n'y a pas d'action municipale concrète destinées aux personnes intersexes. Parler de politique envers les personnes LGBTI porterait donc à confusion.

ambivalent avec la référence à une identité homosexuelle, préférant privilégier la figure du malade.

Au cours des années 1990, les mobilisations pour la reconnaissance des couples gays et lesbiens aboutissent à la loi sur le Pacte civil de solidarité (Pacs) en 1999 (Borillo, Lascoumes, 2002). La possibilité de se marier et d'adopter des enfants est acquise avec la loi du 17 mai 2013, dite loi Taubira (Yvert, 2021). Les couples de lesbiennes peuvent recourir à la procréation médicalement assistée depuis la loi bioéthique du 20 juin 2021. Mais ces différentes évolutions juridiques ont donné lieu à une recrudescence des agressions et des violences envers les minorités sexuelles et de genre. C'est dans ce contexte que l'homophobie – puis les « LGBTphobies » – sont devenu l'objet d'interventions publiques. Il aura ainsi fallu attendre 2012 pour qu'un premier plan d'action gouvernemental sur « les violences et les discriminations commises en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre » soit mis au point⁴.

b. Politiques des droits et référentiel de l'anti-discrimination

S'intéresser à la façon dont l'État considère et prend en compte les inégalités vécues par les femmes, les minorités ethno-raciales, les personnes handicapées et les minorités sexuelles et de genre laisse apparaître l'hétérogénéité des cadres juridiques et des logiques d'action publique. Cela suggère en creux des mobilisations aux mots d'ordre spécifiques, qui n'induisent pas forcément de convergence entre les causes.

Pourtant, le référentiel de l'anti-discrimination, qui apparaît au tournant des années 2000, a transformé l'ensemble de ces politiques. Pierre Muller définit un référentiel d'action publique comme la représentation de la réalité sur laquelle repose une politique publique (2010). « Le référentiel d'une politique est donc constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action publique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. » (*Ibid.*, p. 555). Si l'auteur fait la différence entre un référentiel global et un référentiel sectoriel (en s'intéressant au rapport entre les deux), il faut noter que le référentiel de l'anti-discrimination ne porte pas sur un secteur particulier mais vient redéfinir un ensemble de politiques qui portent sur des populations et non sur des domaines de la vie

⁴ « Programme d'actions gouvernemental sur les violences et les discriminations commises en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, 2012 », [En ligne] [femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2012/11/violence_v5+_062011.pdf](https://www.femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2012/11/violence_v5+_062011.pdf).

sociale. L'anti-discrimination a constitué une façon nouvelle d'agir sur les inégalités subies par des groupes qui étaient ciblés par l'action publique de manière diversifiée.

La catégorie de discrimination s'est institutionnalisée dans le champ juridique et politique à partir des années 2000, sous l'influence de directives européennes, la directive « race » et la directive « emploi »⁵ (Guiraudon, 2004). En droit, on peut définir la discrimination comme un traitement inégal fondé sur un critère prohibé et dans un domaine défini par la loi. Il s'agit, selon Danièle Lochak, de « la distinction ou la différence de traitement illégitime : illégitime parce qu'arbitraire, et interdite puisqu'illégitime » (1987, p. 778). Différents travaux ont contribué à faire de cette notion juridique un outil sociologique (Fassin, 2002 ; Bereni, Chappe, 2011) et ont porté sur le droit et l'action publique anti-discriminatoires (Bumiller, 2011 ; Lejeune, 2015 ; Cerrato Debenedetti, 2018 ; Chappe, 2019). Pour les sociologues, « les discriminations sont conçues comme les rouages de la (re)production des rapports de pouvoir structurels qui engendrent des groupes sociaux majoritaires et minoritaires. » (Bereni, Chappe, 2011, p. 16). L'action publique anti-discriminatoire renvoie aux politiques publiques visant à prévenir, punir et réparer les discriminations passées et présentes subies par différentes catégories de la population. Elles peuvent inclure une variété d'instruments (Lascoumes, Le Galès, 2004 ; Halpern *et al.*, 2014), y compris des mesures d'action positive, qui s'appuient provisoirement sur un ou plusieurs critères prohibés pour soutenir la traduction concrète du principe d'égalité.

Le prisme anti-discriminatoire rejoint celui des « politiques des droits ». La vision selon laquelle l'État et les institutions doivent mettre en œuvre les droits subjectifs de groupes minoritaires a été conceptualisée aux États-Unis sous le terme de « politiques des droits ». Celles-ci ont été définies par Stuart Scheingold dans *Politics of Rights* (1974) comme des politiques fondées sur des droits, qui peuvent être ceux d'une catégorie de la population (comme les droits des femmes) ou être relatifs à un domaine de la vie sociale (comme le droit au logement). En portant sur les droits, entendus comme « des constructions symboliques, produits de l'action concrète d'individus, d'organisations et de mobilisations » (Baudot, Revillard, 2015, p. 15), l'action publique cherche à agir sur les relations entre groupes sociaux. Faire respecter les droits des administrés consiste à réguler des rapports entre individus (Minow, 1987). Pour

⁵ L'article 13 du Traité d'Amsterdam a mené à l'adoption de différentes directives interdisant la discrimination sur la base de la race, de l'origine ethnique, du sexe, de la religion, du handicap, de l'âge et de l'orientation sexuelle. « Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin », [En ligne] eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML ; « Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation », [En ligne] eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0078:en:HTML.

Scheingold, « au lieu de penser les droits juridiquement affirmés comme des faits sociaux accomplis ou des impératifs moraux, il s'agit de les concevoir d'une part comme des buts affirmés de politique publique, et d'autre part, comme des ressources politiques de valeur incertaine entre les mains de celles et ceux qui veulent modifier le cours de l'action publique » (Scheingold, 1974, p. 6-7). Anne Revillard et Pierre-Yves Baudot (2015) ont contribué à l'importation en France des recherches étatsuniennes qui s'intéressent à la façon dont l'État agit sur les droits. Héritières du courant *Law and Society*, ces analyses questionnent la mise en œuvre des droits comme outil de lutte contre les inégalités, en se fondant sur l'idée selon laquelle celle-ci passe non seulement par une affirmation des droits mais par leur activation (Engel, Munger, 2003 ; McCann, 1994 ; Heyer, 2013). Il s'agit donc d'étudier « les modalités de traduction possible, dans les politiques publiques, de l'aspiration visant à rendre les droits effectifs. » (Baudot, Revillard, 2015, p. 34).

En France, le référentiel de l'anti-discrimination s'est imposé de façon spécifique. À partir de la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations (Halde)⁶ en 2004 (Chappe, 2011), la lutte contre les discriminations a fait l'objet d'un cadrage juridique et universaliste⁷, « refusant au maximum le détour cognitif et pratique par des groupes et minorités » et aboutissant « à une dissolution des causes spécifiques au sein de la cause universelle du droit individuel à ne pas être discriminé. » (Chappe, 2013, p. 605). La définition juridique des discriminations comme une atteinte à la dignité de la personne, relevant non seulement du droit civil mais aussi du droit pénal, et incluant une longue liste de motifs - théoriquement illimitée - s'inscrit ainsi à rebours du droit anti-discriminatoire étatsunien, qui définit un nombre plus réduit de « classes protégées » (*protected classes*) et relève du droit civil (Calvès, 2002, p. 182). Ainsi, l'appréhension institutionnelle du phénomène, à l'époque de la Halde, s'est faite à partir du droit de chacun·e à ne pas être discriminé·e et non en envisageant l'existence de groupes minorisés.

Du point de vue de la trajectoire de cette recherche, il faut préciser que son point de départ théorique a été la sociologie du droit. Dans le champ des travaux qui ont considéré le droit comme une pratique sociale (Israël *et al.*, 2005), deux sous-champs ont guidé les hypothèses de

⁶ La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, créée en 2004, est devenue Défenseur des droits en 2011.

⁷ Au tournant des années 2000, différents cadrages de la question de la discrimination s'opposaient. Dans le prolongement du rapport Belorgey (2001), certains acteurs notamment syndicaux considéraient que les discriminations ne pouvaient être intégralement saisies par le droit – par exemple lorsqu'elles se cumulent – et plaidaient donc pour une appréhension « compréhensive » et sociologique du fait discriminatoire (Chappe, 2013, p. 174). Ces acteur·ices mettaient l'accent sur des politiques préventives comme moyen de lutter contre les discriminations.

recherche et la tenue de l'enquête : le courant des *Legal Consciousness Studies* (Ewick, Silbey, 1998 ; Péliisse, 2005 ; Chappe *et al.*, 2018) et la sociologie du droit anti-discriminatoire (Fassin, 2002 ; Bereni, Chappe, 2011 ; Lejeune 2015 ; Mazouz, 2017 ; Chappe, 2019). Les *Legal Consciousness Studies* sont un courant de recherche principalement nord-américain qui s'intéresse au rapport au droit des personnes ordinaires, éloignées au quotidien de la pratique juridique. Des travaux comme ceux de Patricia Ewick et Susan Silbey (1998) ont porté sur la « conscience du droit » des individu·es et se sont situés en dehors des institutions, en étudiant le rapport au droit des personnes dans leur vie quotidienne. L'un des points de départ de ce travail fut d'appliquer ce type de questionnement à des professionnel·les de l'action publique dont on faisait l'hypothèse qu'ils et elles n'ont pas (non plus) de vision unifiée du droit.

À partir des années 2000, le référentiel anti-discriminatoire a été utilisée par des acteur·ices politiques, militant·es et administratifs pour réunir sous une bannière commune des politiques auparavant disjointes, en particulier, les politiques d'égalité des sexes, celles déployées envers les migrant·es et leurs descendants (au nom de « l'intégration » ou de la lutte contre le racisme), les politiques du handicap, ou encore les politiques envers les minorités sexuelles (Fassin, 2002 ; Lerch, 2013 ; Heyer, 2013 ; Flamant, 2014 ; Revillard, 2016 ; Mazouz, 2017 ; Revillard, 2020). Mais la reconfiguration de ces politiques catégorielles d'égalité, sous l'effet du cadre de l'anti-discrimination n'a pas encore été étudiée.

Dans le cas des droits des femmes, la question de la discrimination apparait avant le tournant des années 2000. Françoise Giroud, nommée secrétaire d'État à la condition féminine en 1974, avait pour mandat d'« éliminer les discriminations dont elles peuvent faire l'objet »⁸. Mais l'anti-discrimination ne s'affirmera jamais comme le référentiel hégémonique, du fait - on y reviendra - de la « construction politique d'une forme d'irréductibilité de la catégorie des femmes par rapport aux autres discriminations » (Revillard, 2016, p. 219). Les politiques d'intégration des étranger·es ont connu un renversement de paradigme avec l'apparition de la catégorie de discrimination ethno-raciale : il ne s'agit plus de considérer que les immigrant·es doivent s'adapter à la société d'installation mais que celle-ci doit prévenir et réparer les difficultés, l'hostilité et la violence qu'ils et elles peuvent rencontrer (Fassin, 2002 ; Guiraudon, 2006). Mais face à une institutionnalisation fragile de l'anti-discrimination, les deux référentiels restent en concurrence. Dans le cas du handicap, le succès de la catégorie de discrimination est

⁸ Décret n°74-653 du 23 juillet 1974 relatif aux attributions du Secrétaire d'État auprès du Premier ministre (Condition féminine), publié au JO du 24 juillet 1974, p. 7763. Article 1.

allé de pair avec des mouvements sociaux qui ont contribué à transformer la vision du handicap, passant d'une affection individuelle à une inadaptation de la société elle-même. C'est le passage d'un « modèle médical » à un « modèle social » du handicap (Oliver, 1990). Mais l'inscription durable des politiques du handicap au champ des politiques sociales (Revillard, 2017, p. 74 ; Baudot, 2022) conduit en France à l'articulation de différents cadrages. Prendre en compte les politiques du handicap dans une comparaison avec d'autres politiques catégorielles d'égalité permet d'étudier l'articulation entre la logique de protection sociale et la logique de l'égalité des droits. Dans le cas des minorités sexuelles et de genre, le référentiel de l'anti-discrimination a été le support de la reconnaissance par l'État des droits des personnes LGBT au cours des années 2000 et surtout 2010. On manque cependant aujourd'hui de recherches sur la prise en compte de l'homophobie, la lesbophobie et la transphobie par les pouvoirs locaux. Enfin, le champ de recherches sur « l'approche intégrée » des politiques anti-discriminatoires n'en est qu'à ses débuts (Beveridge, Nott, Stephen, 2000 ; Squires, 2008 ; Krizsan *et al.*, 2012). En outre, ces études s'intéressent principalement à la transposition du cadre de la lutte contre les discriminations dans les législations nationales et à la prise en compte d'une multiplicité de critères par des agences nationales.

Dans cette thèse, le choix des quatre populations - les femmes, les minorités ethno-raciales, les personnes handicapées et les minorités sexuelles et de genre - se justifie donc par le référentiel de l'anti-discrimination. Celui-ci aurait pu amener à élargir la liste des populations étudiées en prenant en compte d'autres critères de discrimination comme l'âge ou l'apparence physique. Nous nous sommes limités à ces quatre politiques du fait de leur structuration, à des niveaux inégaux, à l'échelle nationale et municipale. C'est à la fois parce que ces populations sont saisies par le référentiel anti-discriminatoire et parce qu'elles font l'objet de politiques publiques relativement autonomes qu'elles ont été retenues. Au niveau juridique et judiciaire, Vincent-Arnaud Chappe a montré que la mise en équivalence des critères juridiques de la discrimination permettait des transferts dans la dénonciation de différents motifs et formes d'injustice (2019). Transposer cette interrogation dans le champ de l'action publique suppose de comparer le traitement institutionnel des différents groupes protégés par le droit anti-discriminatoire.

Les politiques d'égalité envers les femmes, les minorités ethno-raciales, les personnes handicapées et les minorités sexuelles et de genre n'ont jusque-là jamais été étudiées ensemble, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale. Situer l'enquête au niveau territorial permet d'appréhender l'articulation entre ces politiques dans une administration circonscrite, où les acteur-ices circulent et où ces politiques s'articulent de manière plus tangible qu'à l'échelle

nationale. Cette thèse vise à combler ce manque théorique en analysant la façon dont l'essor du cadre de l'anti-discrimination vient redéfinir des politiques publiques longtemps conçues et menées de manière totalement distincte. On verra que malgré l'influence de ce référentiel, les différentes politiques continuent de s'appuyer sur différents paradigmes et corpus juridiques qui ont permis leur développement autonome. Il s'agit d'aborder l'ensemble des politiques d'égalité sans présumer de la centralité de l'anti-discrimination, envisagé comme un cadre juridique et symbolique parmi d'autres, qui coexiste avec des référentiels distincts. On questionnera l'opérationnalisation de cette action publique au niveau local et ses effets sur les secteurs associatifs relatifs à chaque cause catégorielle. Le cadre juridique et politique anti-discriminatoire demeure faible, récent et peu contraignant. Comment, malgré sa faiblesse, les politiques catégorielles d'égalité ont-elles été transformées par le référentiel de l'anti-discrimination ? L'échelle locale favorise-t-elle l'hybridation des politiques ? Qu'est-ce que la rationalité bureaucratique produit en s'emparant du fait minoritaire ?

Pour analyser les articulations, les transferts, les tensions et les frottements qui se produisent entre les politiques d'égalité, il a fallu passer par l'intérieur des institutions, par la fabrication des politiques publiques et donc par le travail. Faire l'ethnographie de l'action publique parisienne sur l'égalité (Dubois, 2012) a supposé d'enquêter sur le travail administratif de différent-es acteur·ices - agent·es publics, collaborateur·ices politiques, élu·es. Cette recherche permet de poser des questions qui dépassent l'échelle de la capitale. En cherchant à produire une sociologie des réponses institutionnelles aux inégalités, ce travail informe sur la façon dont l'État et les institutions perçoivent, saisissent, assimilent et agissent sur les systèmes de domination. Étudier la façon dont les autorités publiques considèrent le multiculturalisme, la différence des sexes et d'orientation sexuelle et les inégalités produites par le handicap consiste à poser la question du rapport entre l'État et les minorités sociales. Les politiques locales d'égalité permettent d'interroger les conditions d'existence des minorités comme groupes dont il est légitime de défendre les droits - à ne pas être discriminé, à ne pas être agressé, à participer pleinement à la vie sociale. Les politiques publiques sont révélatrices de la reconnaissance des catégories minoritaires et sont déterminées par les débats idéologiques qui structurent les différentes causes. Ce travail consiste à étudier les traductions institutionnelles de ces clivages. En considérant la genèse, les ressources, les contraintes et les référentiels d'action publique de chaque politique, il s'agit d'analyser d'une part ce que la production de politiques d'égalité fait à l'action publique, et d'autre part ce que le travail administratif fait à la formalisation de ces causes et à leur construction.

2. Les politiques d'égalité saisies à partir de différents corpus théoriques

Vincent Dubois définit l'action publique comme « la production politiquement légitimée des modes de régulation des rapports sociaux » (2009, p. 312). Pour étudier l'action publique parisienne envers les groupes minoritaires, on se situe au sein d'un monde institutionnel hétérotopique, un « espace autre » au sein de l'institution (Foucault, 1994a), constitué de différents services administratifs, d'élus·es et de leur cabinet et de structures associatives financées par la municipalité. Les circulations entre institution et associations se produisent au niveau de l'emploi et du travail (trajectoires et pratiques des agent·es), au niveau des idéologies (cadrages) et au niveau des ressources (subventions), et déterminent le regard que l'on pose sur cet objet. Le travail bureaucratique de l'égalité, les clivages entre cadrages dominants et cadrages marginaux et les dispositifs qui organisent les programmes d'action publique sont les trois éléments sur lesquels l'enquête s'est particulièrement concentrée.

Pour étudier la façon dont l'action publique locale travaille et est travaillée par les causes catégorielles, on choisit de se concentrer sur le travail bureaucratique des agent·es publics. Les acteur·ices étudié·es dans cette recherche sont des cadres intermédiaires de la fonction publique territoriale (Douillet, Lefebvre, 2017, p. 163). Ils et elles interviennent dans l'octroi de ressources, en orientant la décision du subventionnement d'associations. Ces agent·es ont des interactions directes avec des responsables associatifs, qu'ils rencontrent et qui leur rendent des comptes. Ils et elles ne sont que rarement en contact direct avec la population : ce ne sont pas des *street-level bureaucrats*, au sens d'« agents de service public qui interagissent directement avec les citoyens au cours de leur travail, et qui ont une discrétion substantielle dans l'exécution de leur travail » (Lipsky, 1980, p. 3). Mais les cadres territoriaux ont certains points communs avec eux : dans le contexte d'austérité des dépenses publiques des années 2010, les services étudiés sont touchés par la pénurie qui caractérise les ressources que les *street-level bureaucrats* sont chargés de distribuer (Sala Pala, 2006, p. 8).

Cette recherche s'appuie donc sur les travaux qui ont appréhendé l'action publique à partir du guichet ou dans le cadre de commissions d'attribution des droits sociaux (Dubois, 1999 ; Weller, 1999 ; Spire, 2005 ; Siblot, 2006 ; Perrier, 2013b ; Bourgeois, 2017 ; Sala Pala, 2013). Proche de notre objet, on peut citer l'étude de permanences juridiques locales (Lejeune, 2007) et leur rapport au droit anti-discriminatoire (Chappe, Quernez, 2015), ou bien l'appropriation

par les travailleur·ses sociales de certaines prérogatives (Serre, 2010) comme l'injonction à l'autonomie économique vis-à-vis des femmes victimes de violences conjugales (Herman, 2011b). Les approches par le guichet ont également contribué à orienter le travail de terrain. La question de la « discrétion substantielle » qu'ont les agent·es publics dans l'exécution de leur travail est une idée qui a guidé le travail d'enquête depuis ses débuts. Celle-ci a supposé de s'intéresser à la marge de manœuvre qu'ont les agent·es et à leur politisation, dans l'hypothèse où ce sont elles et eux *in fine* qui produisent l'action publique.

Étudier la façon dont un gouvernement local se saisit de l'égalité des droits s'inscrit également dans la lignée des travaux qui ont questionné la place des orientations idéologiques dans l'action publique. L'ouvrage collectif intitulé « Idéologie et action publique territoriale » (Arnaud *et al.*, 2006) posait la question de l'articulation entre *politics* et *policies*, avec pour sous-titre : « La politique change-t-elle encore les politiques ? » Les contributions se placent dans une tradition de recherche qui consiste à observer les questions idéologiques en se concentrant sur les décideur·ses et sur l'influence des partis politiques, dans un contexte dans lequel les travaux sur les politiques territoriales françaises et européennes se rejoignent, selon ces auteurs, sur la thèse d'une standardisation de l'action publique (Arnaud *et al.*, 2006, p. 14). Certains de ces travaux ont pris pour focale centrale le rôle des assemblées locales et des groupes qui les composent, l'effet des attaches partisans sur les décisions (Lefebvre, 2004 ; Bäck *et al.*, 2006), et le quotidien des élu·es et de leur entourage (Demazière, Le Lidec, 2014). En parallèle des décideur·ses, le sens politique du travail des agents apparaît comme moins étudié. De même que l'étude des rapports entre administration et politique, la prise en considération des agent·es publics comme « *policy-makers* », classique à l'échelle nationale, est plus récente au niveau local (Douillet, Lefebvre, 2017, p. 164).

Analyser la fabrique administrative des politiques d'égalité suppose de placer le curseur de la politisation sur les agent·es et en particulier les cadres intermédiaires. La question de la politisation s'entend ici au sens de Jacques Lagroye comme la « requalification des activités sociales les plus diverses, requalification qui résulte d'un accord pratique entre des agents sociaux enclins, pour de multiples raisons, à transgresser ou à remettre en cause la différenciation des espaces d'activités » (2003, p. 361). Anne-Cécile Douillet et Rémi Lefebvre résument deux manières d'envisager la « politisation de l'administration » (2017, p. 161). En premier lieu, la « politisation fonctionnelle » est envisagée par Stéphane Dion comme une « conscience constante des effets politiques de l'action » (1986, p. 95), c'est-à-dire une

appropriation par les (hauts-)fonctionnaires des contraintes du travail politique, et en particulier des enjeux de rentabilité électorale. En second lieu, les auteur·ices parlent d'« activités de conception et de formulation de propositions d'action publique », dans le cadre desquelles la politisation prend le « sens de participation au pouvoir “décisionnel”, qui relève théoriquement du politique » (Douillet, Lefebvre, 2017, p. 161 ; Eymeri-Douzans, 2003). À ce titre, il est intéressant de voir que la participation à la construction des politiques publiques des agent·es situé·es en haut des hiérarchies administrative, désignée sous le terme de « partisanisation » (Lagroye, 1991, p. 436) fait dès le départ partie de la « conceptualisation lagroyenne de la politisation » (Aït-Aoudia *et al.*, 2010). Le rôle des élu·es locaux sera donc placé au sein d'un écosystème institutionnel et étudié sous l'angle des relations avec les services, des tensions organisationnelles et de la circulation et des oppositions idéologiques entre les délégations et les agent·es publics.

Cette recherche s'inscrit également dans le cadre des études sur les rapports entre acteurs publics et acteurs privés, et plus particulièrement entre autorités publiques et groupes d'intérêt (Offerlé, 1994). L'interface entre les mondes associatifs et l'administration a notamment été étudiée à partir d'enquêtes sur les mobilisations et le travail militant. C'est le cas de Patric Pinell (2002) et Christophe Broqua (2005) sur les mobilisations contre le sida, d'Alice Romerio sur le « travail féministe » au Planning familial (2022), ou de Matthieu Hély dans une approche globale du champ associatif (2009). Pour étudier la façon dont des agent·es publics s'approprient des mots d'ordres militants et incorporent des revendications issues des mobilisations à l'action publique, certains cadres d'analyse de la sociologie de l'action collective sont nécessaires. Aux côtés de notions comme les ressources, les organisations de mouvement social et les opportunités politiques, la notion de cadrage est l'un des concepts établis de l'étude des mouvements sociaux. Ce sont d'abord Gregory Bateson (1954) et Erving Goffman (1991) qui parlent respectivement de « cadres interprétatifs » et de « schèmes d'interprétation » pour désigner les représentations qui organisent et guident les interactions. Issu du « tournant cognitif » de la sociologie des mobilisations collectives, le concept est ensuite appliqué aux mobilisations par une équipe de recherche constituée autour de David Snow (Snow *et al.*, 1986 ; Benford, Snow, 2000) « pour rendre compte de la manière dont les acteurs des mouvements sociaux eux-mêmes “cadrent” leurs propres activités » (Contamin, 2010, p. 57). Les « cadres de l'action collective » correspondent à l'« ensemble de croyances et de représentations orientés vers l'action qui inspirent et légitiment les activités et les campagnes des entreprises de mobilisation, en insistant sur le caractère injuste d'une situation sociale. »

(*Ibid.*, p. 58). Les concepts de cadres et de cadrages - pour désigner les processus - illustrent le fait que la prise en compte de la configuration État / cause par la sociologie des mobilisations a supposé une opposition entre les mouvements et les institutions. En effet, l'état des lieux de Jean-Gabriel Contamin sur l'utilisation du concept de cadrage montre que l'action de l'État sur le plan des représentations est généralement entendue comme un « contre-cadrage ». Pour Doug McAdam, John D. McCarthy et Mayer N. Zald (1996), « l'efficacité de ces cadrages est limitée par l'effet de « contre-cadrages » d'origines diverses (contre-mouvements, États, médias) » (Contamin, 2010, p. 66), tandis que Jiping Zuo et Robert D. Benford (1995) évoquent eux des « tentatives de contre-cadrage venues des autorités » (Contamin, 2010, p. 72).

Les études sur les mouvements féminins et féministes ont permis de dépasser cette opposition. En étudiant la présence des femmes au sein de l'État (Revillard, 2016), de l'armée (Katzenstein, 1998) ou de l'Église (Béraud, 2011), des chercheuses ont mis en évidence le « manque de cohérence interne et la possibilité de création de niches ou d'« habitats » pour la contestation y compris au sein des institutions apparemment les plus fermées » (Bereni, Revillard, 2012, p. 32). Les travaux sur les mouvements féminins et féministes ont insisté sur l'importance d'envisager la politisation et l'engagement à l'intérieur même des institutions, et en particulier des administrations (Mazur, McBride Stetson, 1995 ; Banaszak, 2010 ; Revillard, 2016). Cette perspective renverse l'approche dominante dans l'étude des mouvements sociaux qui consiste à considérer les processus de politisation exclusivement dans le cadre de collectifs militants : les « protestataires » se situeraient à l'extérieur des institutions et se mobiliseraient contre elles (Bereni, Revillard, 2012, p. 31). Ces travaux questionnent donc le lieu de la contestation (dans ou hors des institutions), ses modalités (plus ou moins contestataire), et ses objectifs (plus ou moins radicaux) (Taylor, Whittier, 1991). Les mouvements féminins et féministes « interroge[ent] trois frontières souvent excessivement rigidifiées par la sociologie des mobilisations collectives et du militantisme : entre privé et public, entre militantisme et non-militantisme, et entre mouvements et institutions » (Bereni, Revillard, 2012, p. 19). Aux États-Unis, Mary F. Katzenstein (2012) voit les années 1980-1990 comme celles de la montée de la contestation à l'intérieur des institutions. Elle l'explique par deux mouvements : d'abord par la diversification des institutions, des milieux professionnels et des universités, avec l'arrivée dans la deuxième moitié du XX^e siècle, de femmes et de personnes non-blanches (hispaniques, noires, asiatiques) dans des organisations auparavant homogènes ; ensuite par la « révolution des droits », soit la reconnaissance légale des revendications fondées sur des identités minoritaires par le cadre normatif de l'égalité des droits (Katzenstein, 2012, p. 115). Pour

Katzenstein, si l'on veut comprendre l'évolution des politiques minoritaires, liées au genre, à la race et à la sexualité, il faut s'intéresser à ce qu'il se passe à l'intérieur des institutions. Ainsi, en montrant que les mobilisations pour et par les femmes ne se situent pas exclusivement au niveau des associations et collectifs militants, Laure Bereni forge la notion d'espace de la cause des femmes pour désigner la « grande variété de sites de protestation féministe qui relèvent d'univers sociaux différenciés (champs partisan, administratif, intellectuel...) et qui embrassent partiellement leurs logiques distinctes de perception et d'action » (Bereni, 2012, p. 33).

Ces différents travaux offrent l'outillage conceptuel pour étudier les responsables administratifs des politiques d'égalité, à partir de leurs pratiques, de leurs appartenances et du sens qu'elles donnent à leurs actions. Laure Bereni montre que « nombre d'actrices qui s'inscrivent dans les différents pôles de l'espace de la cause des femmes ont également "un pied" dans le pôle associatif » (Bereni, 2012, p. 36). Jane Mansbridge évoque de la plasticité de l'allégeance idéologique ou *accountability* (1995) : « les militants peuvent devoir rendre des comptes à leur propre institution du point de vue organisationnel, mais se sentir attaché-e-s, du point de vue discursif, à des groupes ou à un ensemble d'idées qui trouvent leur origine à l'extérieur de l'institution » (Katzenstein, 2012, p. 125). Il s'agit donc de ne pas présupposer, sans le démontrer empiriquement, que ce qui se passe à l'extérieur des institutions a une teneur nécessairement plus radicale et émancipatrice que ce qui se passe à l'intérieur, et que l'institutionnalisation d'une cause engendre nécessairement sa dépolitisation. Ce cadre théorique conditionne l'analyse aux différents stades de la recherche. Il détermine tant la méthode que la construction de l'objet.

Enfin, cette recherche s'appuie sur le cadre analytique de l'intersectionnalité. En tant que modèle théorique héritier du *Black Feminism* des années 1960, l'intersectionnalité permet d'articuler et de penser ensemble les rapports sociaux de domination tels que le genre, la race et la classe. Le concept a été forgé par la juriste Kimberlé Crenshaw à partir de la spécificité du vécu des femmes noires à plusieurs niveaux : dans les mouvements militants, dans les structures de prise en charge des femmes victimes de violences conjugales et vis-à-vis du droit antidiscriminatoire qui avait pour point aveugle la situation des femmes noires aux États-Unis (1989 ; 1991). Le concept a connu un succès retentissant tout au long des années 2010 amenant à une diversité d'usages sociaux, militants et scientifiques (West, Fenstermaker, 2006 ; Bilge, 2009 ; Fassin, 2015 ; Chauvin, Jaunait, 2015 ; Lépinard, Mazouz, 2021).

Dans notre cas, l'usage du concept est double : on envisage l'intersectionnalité comme modèle théorique qui détermine la structure de l'objet de recherche et comme cadrage dont on observe les appropriations par les acteur·ices. D'une part, il participe de la construction de l'objet en amenant à se demander comment l'action publique prend en compte la multiplicité des rapports de domination, et comment une politique ciblant un groupe social envisage les différentes formes d'assignations (Mazouz, 2015) que peuvent vivre ses membres. D'autre part, l'intersectionnalité est prise en compte sous l'angle de l'appropriation qu'en font les acteur·ices sur le terrain. On rejoint ainsi les études récentes qui ont analysé l'utilisation de cette catégorie, que ce soit par des collectifs militants ou sur Internet (Despoutin Lefèvre, 2019 ; Quéré, 2020 ; Da Silva, 2022), dans une logique de performativité et parfois de « blanchiment » (Bilge, 2015).

II. Prendre la ville de Paris pour terrain d'enquête

Si les politiques d'égalité ont d'abord été structurées au niveau national, les grandes municipalités ont progressivement développé depuis plusieurs décennies des politiques visant des groupes minorisés, en particulier les femmes et les populations migrantes et descendantes de migrant·es, tandis que la question du handicap relevant des politiques sociales et donc des compétences des départements. Différentes études ont montré que les gouvernements locaux ont progressivement constitué un acteur clef de la lutte contre les discriminations (Tandé, 2013 ; Eberhard, Simon, 2014 ; Flamant, 2014 ; Bereni, Epstein, 2015 ; Meziani-Remichi, 2015 ; Cerrato Debenedetti, 2018). L'échelle d'une grande métropole comme Paris est donc un cadre particulièrement fécond pour analyser les interactions de ces politiques, mais aussi pour saisir le nouvel essor des grandes villes (Le Galès, 2003), en tant que collectivités qui affichent leur décalage avec les politiques nationales, notamment en matière de politiques liées à l'immigration (Varsanyi, 2010).

« Ville refuge », « ville accueillante », « ville des droits de l'homme » : dans le discours des enquêté·es, l'exceptionnalité de Paris revient sans cesse. Composée de 53 000 agent·es, la municipalité parisienne est la plus grande collectivité territoriale française. C'est une institution dans laquelle des politiques, même d'ordre secondaire, sont gérées par des services de taille conséquente. Par rapport aux autres villes françaises, Paris a un statut particulier : le cumul du statut de municipalité et de département implique un entremêlement spécifique de compétences.

L'autonomisation vis-à-vis du pouvoir étatique a une histoire longue. À la suite de la Commune de Paris, les décideurs de la Troisième République accordent le pouvoir exécutif au préfet de la Seine (aujourd'hui préfet de région) et les pouvoirs policiers au préfet de police. Jusqu'en 1977, Paris n'a donc pas de maire. L'assemblée du Conseil de Paris est élue lors des élections municipales et représentée par un président qui avait une fonction de représentation (Haegel 1993). En 1968, le conseil de Paris et le conseil général de la Seine fusionnent et Paris devient à la fois une commune et un département. C'est par le biais de la loi du 31 décembre 1975, entrée en vigueur en 1977, qu'est créée la fonction de maire de Paris, élu·e au suffrage universel et détenteur·ice du pouvoir exécutif. Enfin, la loi du 28 février 2017 sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain entre en vigueur le 1^e janvier 2019 : elle fait de Paris une « collectivité à statut particulier » qui prend le nom de « Ville de Paris ». La commune et le département fusionnent alors en une même institution. Parce que ce sont les départements en France qui détiennent la responsabilité des politiques sociales, et donc des politiques du handicap, et que Paris est à la fois une ville et département, cette spécificité rend possible la comparaison entre ces quatre politiques d'égalité.

1. Dépasser les catégories administratives : le choix des politiques étudiées

Si les politiques publiques ont largement été étudiées par secteur d'intervention (la santé, l'agriculture, l'enseignement) (Muller 2010), les politiques catégorielles s'organisent à partir de la population qu'elles concernent. De ce fait, des chercheuses comme Gwénaëlle Perrier invitent à prendre de la distance avec les mots d'ordre et les découpages administratifs. Dans le cas des politiques d'égalité des sexes, du fait de la « dimension intersectorielle des questions de genre », elle se demande ainsi si « l'analyse des politiques publiques ne gagnerait-elle pas à privilégier des cadrages définis en fonctions des enjeux identifiés par le ou la chercheur·e » (Perrier, 2013c, p. 404). C'est pourquoi les choix analytiques de cette recherche ne recourent pas strictement les catégories administratives. La question des droits, en premier lieu, interroge les frontières des politiques d'égalité. Les droits des femmes, les droits des personnes LGBT, les droits des minorités ethno-raciales et le droit des personnes handicapées peuvent correspondre à différents domaines du droit. La distinction entre logique de protection (*welfare*) et logique des droits (*civil rights*) (Revillard, 2017, p. 75) structure le contenu des programmes des politiques catégorielles. Les droits sociaux concernent ainsi certains aspects des politiques

étudiées. C'est le cas de l'action de protection sociale des personnes handicapées et des programmes d'aide d'urgence envers les personnes exilées vivant dans la rue. Ces deux politiques sont donc mises en place au niveau de la Direction de l'action sociale de l'enfance et de la santé (DASES), qui relève des compétences départementales de Paris (Lafore, 2004). Le droit anti-discriminatoire, au contraire, concerne tous les groupes. D'autres « secteurs plus traditionnels du droit », comme le droit pénal dans le cas des violences envers les femmes, vont « être le lieu d'affirmation de droits individuels et de rééquilibrage de rapports de pouvoir » (Baudot, Revillard, 2015, p. 18).

En interne, c'est-à-dire en ce qui concerne les agent·es de la municipalité, la mairie doit remplir des obligations légales en tant qu'employeur. Elle peut être sanctionnée en cas de non-respect du droit. La collectivité doit notamment respecter les éléments relatifs à l'égalité professionnelle présents dans différentes lois sur la fonction publique. Ainsi, la loi du 12 mars 2012 relative à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agent·es contractuel·les dans la fonction publique prévoit l'obligation d'inclure au bilan social un rapport sur l'égalité professionnelle entre les agent·es. Elle prévoit également des quotas portant sur le nombre de femmes dans les comités de direction (dans les collectivités de plus de 80 000 habitant·es) et dans les jurys de concours (40 %). De même, sur la question du handicap, tout employeur public a l'obligation d'employer au minimum 6 % de personnes handicapées. Concernant les autres groupes, il n'existe pas d'obligation d'emploi, de quota ou de comptage portant sur les minorités ethno- raciales, sexuelles et de genre. En raison de la délimitation de l'objet, les politiques internes à l'institution ne sont pas au centre de cette thèse. Une partie de l'enquête a cependant concerné la Direction des ressources humaines, et ces politiques seront utilisées comme point de référence pour décrire des évolutions institutionnelles.

En ce qui concerne l'action publique en direction du territoire - les politiques « externes » - les politiques d'égalité ne relèvent pas des compétences obligatoires des municipalités. Les acteur·ices les présentent comme des politiques volontaristes. On analysera l'impact de ce caractère non-obligatoire et l'usage de cet argument par les acteurs. Si les catégories utilisées dans l'analyse ne recourent pas strictement les catégories administratives, c'est dans le cas d'une politique en particulier. Alors que trois des politiques étudiées concernent explicitement une catégorie de la population - les femmes, les personnes handicapées et les personnes LGBT - la quatrième, la politique envers les minorités ethno- raciales, est un agrégat de différents programmes. Celle-ci se caractérise par sa segmentation. En raison de l'indiscrétion des groupes ethno- raciaux dans un contexte national de *colorblindness*, c'est-à-dire d'aveuglement et de

tabou de la race (Bleich, 2000 ; Bonilla-Silva, 2003 ; Simon, 2015), elle n'est pas menée par un service qui serait le seul à pouvoir faire ce qu'il fait (Carpenter, 2000). Elle se divise entre des programmes qui ciblent les étranger·es (politiques d'« intégration des étranger·es » et d'« accueil des réfugié·es ») et des programmes qui vont, partiellement, concerner les Français·es racisé·es⁹, descendant·es ou non de l'immigration (politique de « lutte contre les discriminations »).

Cette politique ne définit en aucun cas sa cible à l'aune de la racisation, entendue au sens de Colette Guillaumin comme une assignation à une position minoritaire (2002). Ce sont uniquement les critères de la migration et de la nationalité qui sont utilisés pour définir les politiques visant les étranger·es (accueil et intégration). Les descendant·es de migrant·es ne font jamais l'objet d'un ciblage, ils le deviennent implicitement dans le cadre de la politique de « lutte contre les discrimination », qui est le seul espace où sont abordées les questions du racisme et des discriminations ethno-raciales. Ce sont donc ces trois programmes différents « intégration des étranger·es », « accueil des réfugié·es », « lutte contre les discrimination » qui sont pris en compte pour étudier ce qu'on appelle la politique envers les minorités ethno-raciales de la ville de Paris. L'analyse sera divisée en deux chapitres du fait de la densité que suppose de replacer la genèse institutionnelle et la littérature scientifique afférant à trois enjeux différents, l'intégration, l'asile et la discrimination.

Du point de vue organisationnel, les politiques dites d'égalité femmes-hommes, de lutte contre les discriminations, d'intégration des étranger·es et envers les personnes LGBT sont sous la responsabilité d'une direction, la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT), qui relève du périmètre municipal de la ville de Paris. Les politiques d'accueil des réfugié·es et du handicap sont mises en place par la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), rattachée au « département de Paris ». L'encadré et les schémas suivants résument la répartition des politiques d'égalité de la ville de Paris dans l'organisation municipales.

⁹ Au sens des membres d'un « groupe soumis à un rapport de pouvoir racialisant » (Mazouz, 2020, p. 49).

Encadré 1 : Liste des directions de la ville de Paris

Direction de la Démocratie, des Citoyen-nes et des Territoires (DDCT)

Direction de l'Information et de la Communication (DICOM)

Direction de la Propreté et de l'Eau (DPE)

Direction des Affaires Culturelles (DAC)

Direction de l'Attractivité et de l'Emploi (DAE)

Direction de l'Immobilier, de la Logistique et des Transports (DILT)

Direction de la Police Municipale et de la Prévention (DPMP)

Direction des Affaires Juridiques (DAJ)

Direction de la Transition écologique et du Climat (DTEC)

Direction de la Jeunesse et des Sports (DJS)

Direction des Ressources Humaines (DRH)

Direction des Affaires Scolaires (DASCO)

Direction des Finances et des Achats (DFA)

Direction du Logement et de l'Habitat (DLH)

Direction des Systèmes d'Information et du Numérique (DSIN)

Direction de la Santé Publique (DSP)

Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé (DASES)

Direction des Familles et de la Petite Enfance (DFPE)

Direction des Constructions Publiques et de l'Architecture (DCPA)

Direction de l'Urbanisme (DU)

Direction de la Voirie et des Déplacements (DVD)

Schéma 1 : Service de l'égalité (SDE) et ses élus de référence

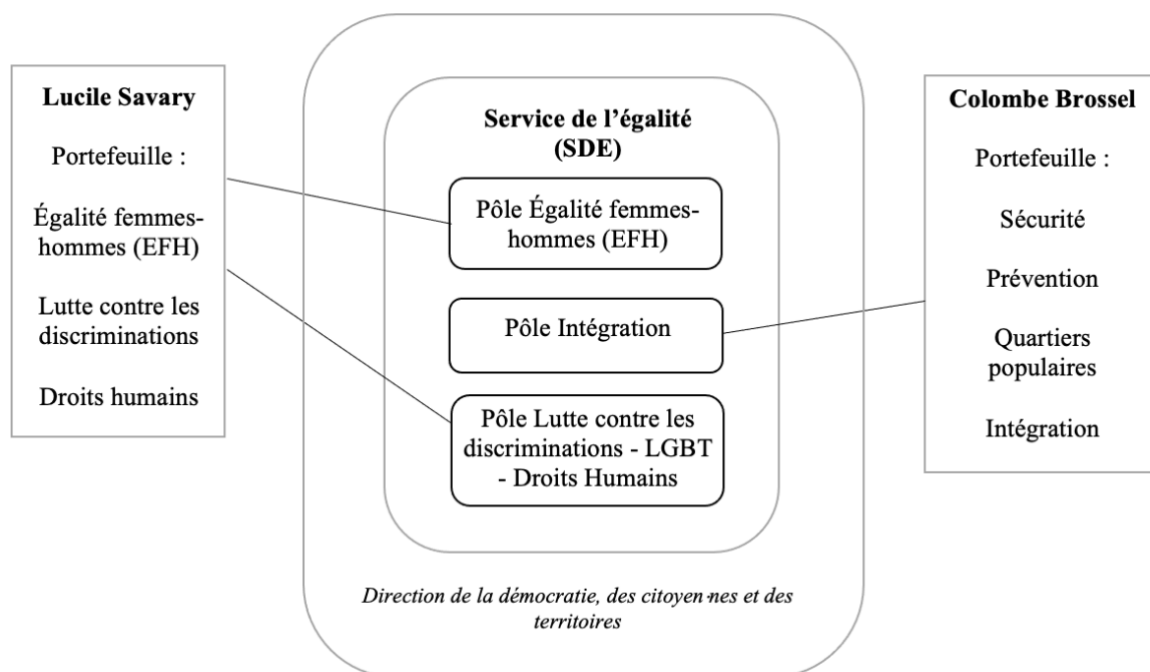


Schéma 2 : Le Service de lutte contre l'exclusion (SLE) et son élu de référence

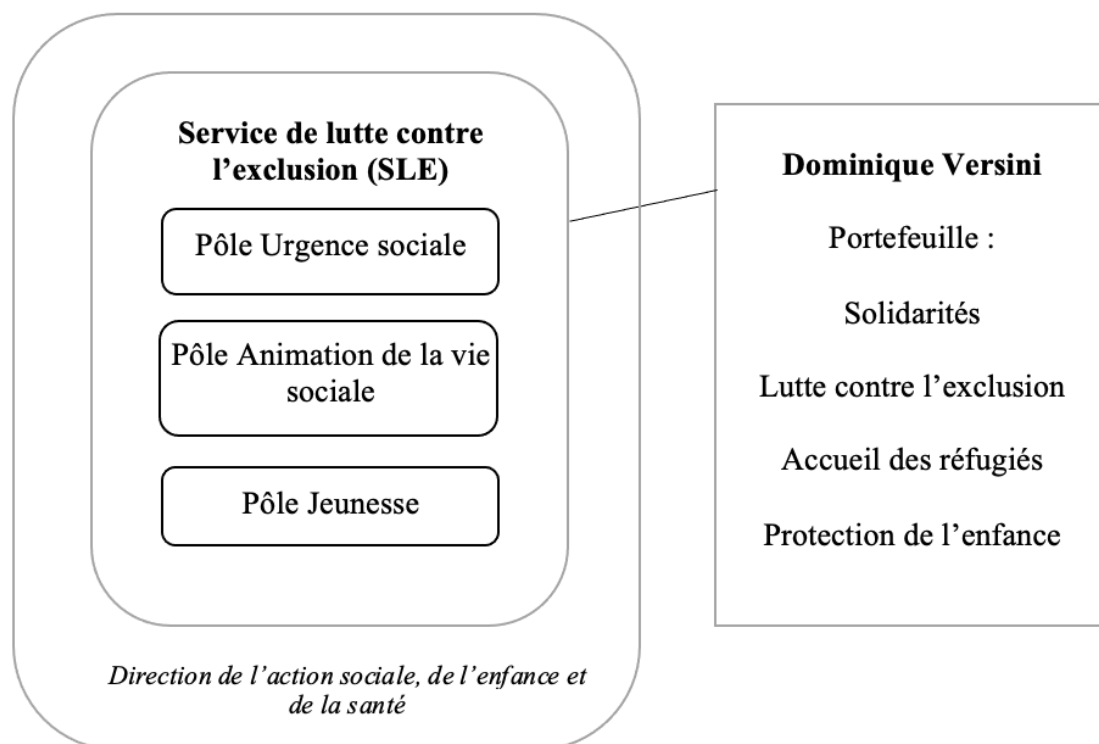
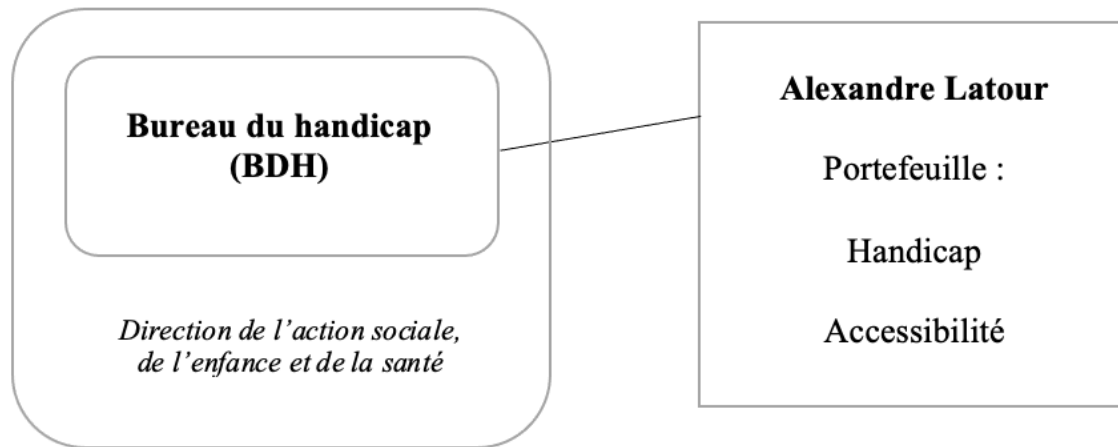


Schéma 3 : Le Bureau du handicap (BDH) et son élu de référence



2. Entrer sur le terrain et construire son objet

La construction de l'objet de cette recherche doit être comprise en contexte, celui d'une enquête réalisée dans le cadre d'un contrat Cifre (convention industrielle de formation par la recherche) signé avec la mairie de Paris. Les différentes étapes qui ont mené à la signature de ce contrat ont participé à la formalisation de l'objet de la thèse.

Les enquêtes que j'ai réalisées dans le cadre du Master Genre, politique et sexualité de l'EHESS traitaient déjà de la façon dont les institutions se saisissent des questions de dominations, en particulier ethno-raciales. Mon mémoire de Master 1 portait sur le rapport au droit anti-discriminatoire des conseillers à l'emploi, à partir du cas des femmes portant le *hijab*. Celui de Master 2 s'intéressait aux pratiques d'accompagnement à l'emploi au sein d'une association féministe institutionnalisée (un Centre d'information sur les droits des femmes et des familles, CIDFF). Le regard portait sur les rapports de pouvoirs entre les professionnelles associatives et les usagères, des femmes majoritairement précaires, racisées et victimes de violences. Dans le cadre d'une recherche de financement doctoral lors de mon année de Master 2, je choisis de candidater à l'appel à projet Cifre de la ville de Paris, qui recrute pour la première fois des doctorant·es par ce biais. Entrée en contact avec la chargée de mission « lutte contre les discriminations » de la mairie, je lui présente mes intérêts de recherche, sur la base des travaux de master. Elle me fait savoir que l'angle de la discrimination ethno-raciale et/ou religieuse à l'emploi lui semble trop spécifique : il faudrait un sujet qui puisse concerner différents types de discriminations. Je réfléchis alors à un projet de thèse autour de la question des

« discriminations multiples », c'est-à-dire subies par des groupes sociaux du fait de « leur positionnement de dominé selon plusieurs axes de pouvoir mutuellement constitués et entrecroisés » (Bilge, Roy, 2010). Le développement à l'époque d'un « Réseau de détection des discriminations » (RDD) offre des possibilités d'enquête de l'action publique « par le bas ». Constitué de référent·es sur les discriminations à l'emploi (juristes, écrivain·es publics, intermédiaires de l'emploi et travailleur·ses sociaux), ce réseau aura pour mission d'identifier et de recenser les cas de discrimination et d'accompagner le public qui en est victime. La chargée de mission ainsi que sa cheffe de service appuient ma candidature mais celle-ci n'est pas retenue. La forme du projet peut participer à expliquer ce refus : écrit dans le même langage que les projets de thèse que je soumetts à des institutions scientifiques, il ne fait pas l'effort d'adopter un vocabulaire ni de s'approprier des enjeux institutionnels. C'est ce qui va changer par la suite.

Je n'ai pas de financement doctoral pour l'année suivant mon M2 mais en juin 2016, la nouvelle chargée de mission lutte contre les discriminations me contacte pour me proposer une mission de recherche, sous forme de prestation, qui consisterait à étudier la mise en place et participer à la conception du Réseau de détection des discriminations (RDD). L'année suivante, j'adopte un statut de chercheuse indépendante et travaille à raison d'un jour par semaine au Service de l'égalité (SDE). Je réalise une enquête exploratoire sur le dispositif grâce à la réalisation d'entretiens avec les acteur·ices associés au réseau et à des observations de permanences juridiques. Je rends un rapport de recherche en mai 2017 intitulé « Une appropriation limitée. Les professionnel·le.s de l'accès au droit intégré.e.s au Réseau de Détection des Discriminations (RDD) ». En parallèle, je candidate à nouveau à l'appel à projet Cifre avec un projet qui sera minutieusement relu par les agentes du pôle lutte contre les discriminations, de façon à mieux prendre en compte les enjeux et le lexique de l'institution. Le fond du projet est également remanié avec l'aide de ma directrice de mémoire puis co-directrice de thèse, Laure Bereni. Il s'agit cette fois de cibler deux types de politiques publiques, celles qui visent les femmes et celles qui visent les minorités ethno-raciales. Le projet s'intitule : « L'égalité articulée. L'action publique parisienne envers les femmes et les minorités ethno-raciales ». Partant du fait qu'en France les politiques publiques en direction des femmes et celles en direction des migrant·es et de leurs descendant·es se sont développées et opérationnalisées de façon distincte les unes des autres, l'objectif était d'analyser la manière dont ces politiques s'articulent, s'entrecroisent et s'accommodent du paradigme de la lutte contre les discriminations. L'interrogation de départ consistait à se demander si le cadre anti-discriminatoire a produit, au niveau de la ville de Paris,

une convergence dans les programmes politiques, les processus de catégorisation, les ressources institutionnelles et l'organisation du travail administratif.

Le projet est sélectionné et le contrat prend effet l'année suivante, en janvier 2018. Une fois l'enquête débutée, ma position sur le terrain m'interroge. Dans une démarche ethnographique inductive et à un stade exploratoire, j'ai trouvé inconfortable de présupposer que mon regard se portait sur ces deux groupes, alors même que les actions du service étaient plus larges et concernaient également les minorités sexuelles. En parallèle, mes directeur·ices de thèse me conseillent de m'intéresser aux programmes qui ont trait au handicap. C'est ainsi qu'en tout début de thèse, mon objet s'élargit. J'analyse désormais quatre politiques différentes, avec une question de départ, celle des ressources, des contraintes, de la genèse et du cadrage qui caractérisent chacune de ces politiques.

3. Méthodologie mise en œuvre

L'enquête est une ethnographie de l'action publique réalisée grâce à une immersion de longue durée, rendue possible par un contrat Cifre entre 2018 et 2021. Durant l'année passée à travailler comme chercheuse indépendante pour le Service de l'égalité (SDE), le travail de terrain a duré de septembre 2016 à mars 2020, avec une alternance de périodes de présence et d'absence. Le terrain s'est achevé en mars du fait de mon départ pour une mobilité doctorale à l'Université Northwestern de Chicago à la fin du mois de février 2019 (qui fut écourtée en raison de la pandémie de Covid-19). Le tableau ci-dessous résume le temps de présence sur le terrain et détaille les périodes d'absence (enseignement, rédaction, congés). Une fois celles-ci prises en compte, la présence sur le terrain correspond à une durée stricte de deux ans et demi à raison de deux jours par semaine en moyenne dans le service, répartie sur quatre ans.

Années	Contrat	Présence	Absence
2016-2017	Consultance	1 jour par semaine au service + travail de terrain dans les Points d'accès au droit	3 mois (janvier à avril) pour la rédaction du rapport
2017-2018 2018-2019 2019-2020	Cifre	2,5 jours par semaine dans le service	4 mois (de septembre 2017 à janvier 2018) pour un semestre d'enseignement avant le début de la Cifre en janvier

Tableau 1 : Synthèse de la durée de présence sur le terrain

D'un point de vue empirique, le dispositif se déploie à deux échelles qui permettent d'analyser chacune une dimension de l'objet : une première partie du matériau se rapporte spécifiquement le Service de l'égalité et une seconde partie concerne des acteur-ices extérieurs au service, appartenant à différentes sphères administratives et politiques de la mairie et au secteur associatif du territoire. Ces deux dimensions de l'enquête s'adosent à des hypothèses théoriques. L'analyse du travail bureaucratique de l'égalité, soit les activités quotidiennes des agent-es responsables des politiques d'égalité, suppose une immersion de longue durée, tandis que l'analyse comparative des différentes politiques catégorielles s'est appuyée sur un travail par entretiens.

L'appartenance statutaire au service, comme doctorante salariée en contrat Cifre a permis d'observer pendant quatre ans le quotidien de la vie de bureau : le travail individuel et collectif, les différents moments informels, les repas, les rendez-vous professionnels auxquels je me suis jointe, les réunions collectives. L'ethnographie a permis d'étudier le travail des agent-es, leurs activités concrètes, la division du travail au sein du service, les discours ambiants, les désaccords idéologiques. Ces observations ont été nécessaires pour produire une sociologie du travail administratif de l'égalité. Pendant les deux premières années, de 2016 à 2018, le terrain

a été mené auprès de la chargée de mission lutte contre les discriminations, Morgane Thévenon, jusqu'à son départ en avril 2018. C'est elle qui m'avait recrutée pour la consultance sur le Réseau de détection des discriminations (RDD) et qui est devenue ma tutrice de Cifre pendant la première année de thèse. J'ai donc commencé le travail de terrain avec pour mission de produire un rapport d'enquête sur la mise en place du RDD, tout en participant à ses côtés à concevoir le dispositif. Cela supposait concrètement d'accompagner l'agente dans toute son activité. Pendant deux ans, je l'ai donc suivie dans ses rendez-vous professionnels, dans des réunions et dans les formations qu'elle organisait et/ou animait. Le fait d'avoir dû travailler moi-même sur un dispositif a légitimé ma présence dans une variété de contextes institutionnels. Il est important de le noter parce que je n'aurai pas par la suite le même lien, ni avec sa successeuse à ce poste, ni avec d'autres membres du service. Par la suite, mes observations se sont faites de moins en moins « participantes », comme on le verra dans la partie suivante. Les deux dernières années sur le terrain sont donc plus autonomes, je ne me concentre plus sur le travail d'une seule chargée de mission mais cherche à observer les événements, journées et formations organisées par les agentes des autres pôles (égalité femmes-hommes et intégration), tout en menant des entretiens en parallèle. J'ai pu ainsi mener l'observation de 135 réunions, formations, commissions, comités de pilotage et événements publics, dont la liste figure dans l'annexe n° 2.

Si l'étude du travail administratif dépendait de l'immersion, l'analyse comparative des différentes politiques catégorielles s'est appuyée sur un corpus d'entretiens. Les entretiens menés en dehors du SDE, avec des élu·es, des collaborateur·ices d'élu·es, des agent·es d'autres directions et des responsables associatifs permettent de situer l'analyse au niveau des politiques publiques. Il s'agit d'apporter des résultats à la comparaison entre les quatre politiques, sur ce qu'elles ont de commun, de semblable et de différent sur le fondement de différents critères. La collecte des données a consisté à décrire systématiquement les observations dans des journaux de terrain et à enregistrer et transcrire les entretiens semi-directifs qui ont été complétés par des notes ethnographiques sur la situation d'enquête. Ce sont au total 80 entretiens semi-directifs qui ont été menés avec 76 personnes.

Appartenance	Nombre de personnes interviewées
Service de l'égalité (SDE)	21
Autre service de la ville de Paris	15
Cabinet	4
Élu-es	2
Association	33
Défenseur des droits	1

Tableau 2 : Appartenance professionnelle des personnes interviewées

15 entretiens ont été menés avec des agent-es de différents statuts dans des directions de la ville, dont sept à la DRH, trois à la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) et deux au Secrétariat général. Il faut noter que plusieurs des enquêté-es multiplient ces positions : plusieurs sont passés du SDE à la DASES (ils sont comptabilisés dans le tableau comme appartenant au SDE) et d'autres sont passés du Secrétariat général au SDE et inversement. Enfin, certain-es élu-es, comme Colombe Brossel, chargée de l'intégration, et la maire de Paris, n'ont pas pu être interrogées car les tentatives d'accéder à leur cabinet n'ont pas abouti. Les entretiens ont dépassé le cadre de la mairie de Paris puisque 33 d'entre eux ont été conduits avec les associations subventionnées par la municipalité dans le cadre des politiques d'égalité. Enfin, le matériau d'enquête comprend un corpus de documents internes au service (budget, dossiers de subventions) auquel j'ai eu accès avec l'accord de la cheffe de service, et de documents publics (plans d'actions, rapports de l'Inspection générale de la ville de Paris, vœux votés en Conseil de Paris) et de communication.

4. Enquêter en Cifre

a. Appartenir à l'institution : effets et contraintes

Les auteur·ices d'un rapport d'enquête sur les contrats Cifre en sciences humaines et sociales en 2021, indiquent que « la Cifre comporte l'exigence, plus ou moins tacite, d'une forme de cumul entre travail pour la structure d'accueil et travail académique. » (Feraudy *et al.*, 2021, p. 2). Dans les conceptions communes, les doctorant·es salarié·es en Cifre travaillent donc *pour* une organisation. Mais les situations des doctorant·es Cifre varient selon les contextes. L'objet des emplois correspond à la réalisation d'une thèse, la production scientifique finale étant censée justifier le recrutement. Une Cifre dans laquelle on ne fournirait pas ou peu de travail opérationnel respecte la lettre de ces contrats et offre les conditions de travail les plus respectueuses du temps long de l'enquête. Le site de l'Agence nationale recherche-technologie (ANRT) qui est responsable du dispositif Cifre indique ainsi : « Le doctorant consacre 100% de son temps, partagé entre l'entreprise et le laboratoire académique, à ses travaux de recherche. »¹⁰. Mais pour 46 % des répondant·es à l'enquête de 2021, « le temps alloué à la thèse tel que défini dans le contrat de travail est inférieur ou égal à 50%. » (Feraudy *et al.*, 2021, p. 41). En effet, ces contrats peuvent être utilisés par des employeurs comme des recrutements de salarié·es à moindre frais – la moitié du salaire étant pris en charge par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'argument du travail opérationnel peut aussi être utilisé par le ou la doctorant·e lui-même pour convaincre l'employeur d'accepter le contrat. Entre les deux, une variété de nuances existe. La Cifre que j'ai effectuée a eu comme particularité d'éviter cette dérive courante, qui est d'être absorbée par des tâches annexes à la recherche imposées par l'employeur. Il s'agit d'en expliquer ici les raisons.

Les contrats Cifre proposés par la mairie de Paris par appel à projet, à l'époque où j'ai été recrutée, étaient standardisés. Il était possible d'en négocier certains éléments mais ils comportaient une base commune : 50 % du temps de travail doit être passé sur place ; 20 % du temps de travail peut être alloué à des activités opérationnelles si elles ont un rapport avec l'objet de la thèse ; la liberté scientifique du ou de la doctorant·e doit être garantie ; la ville de Paris a un droit de regard sur la diffusion des résultats. Ces clauses restent valables 18 mois

¹⁰ « Le dispositif Cifre », [En ligne] anrt.asso.fr/fr/le-dispositif-cifre-7844.

après la fin du contrat. Chacune d'entre elles a connu une opérationnalisation particulière dans mon expérience d'enquête. Pratiquement, j'ai très peu participé au travail opérationnel du Service de l'égalité. Ça été le cas marginalement lors des premiers mois de mon terrain, entre janvier et mai 2018, jusqu'au départ de la chargée de mission lutte contre les discriminations, Morgane Thévenon, ma tutrice de Cifre. Notre relation de travail s'était construite au cours de l'année précédente, lorsque j'étais prestataire. Le fait de travailler ensemble a été favorisé par des « affinités d'habitus » (Thibault, 2017, p. 109), qui se traduisent par une proximité sociale et politique, et qui font progressivement de cette relation d'enquête une relation amicale. Une fois en Cifre, certaines habitudes ont été conservées : elle me demandait parfois d'effectuer des tâches ponctuelles (relecture de documents) et certains projets donnaient lieu à une collaboration (une formation conçue et animée ensemble). Ces situations constituaient pour moi des opportunités de terrain et l'agente avait en tête que la grande majorité de mon temps devait être consacré à mon travail de recherche.

Une première explication de l'allocation quasi-totale de mon temps de travail à la recherche vient selon moi du mode de recrutement. En étant sélectionné-es sur appel à projet, par une direction spécifique (la Direction de l'attractivité et de l'emploi) les doctorant-es Cifre de la mairie se trouvent affecté-es à des services qui ne les ont pas eux-mêmes embauché-es. On ne travaille donc pas sous l'autorité des personnes qui ont participé à notre recrutement, avec l'intention potentielle de nous confier certaines tâches. L'institutionnalisation des contrats Cifre que produit le recours à l'appel à projet participe à légitimer la présence d'un-e doctorant-e dans le collectif de travail, et dans mon cas, mon autonomie. (La rencontre des différent-es doctorant-es Cifre de la ville de Paris a montré que les situations étaient très hétérogènes et que les cas de personnes qui n'ont pas eu le temps de travailler sur leur recherche pendant toute leur première année de doctorat étaient courants). Une deuxième explication vient du type de management. On verra dans le chapitre 1 que la cheffe de service conçoit son rôle comme gestionnaire avant tout. Elle se préoccupe des questions de ressources humaines et d'organisation du travail mais laisse la conception des programmes aux cadres administratives. Celles-ci sont donc très autonomes dans la façon de gérer leurs missions. Pendant mon expérience au SDE, il m'a toujours semblé que la marge de manœuvre que me laissait la cheffe du service dans la façon dont j'organisais mes journées faisait écho à celle que connaissaient les chargé-es de mission.

Enfin, la troisième explication tient à ma propre position sur le terrain. Si, à compter du départ de Morgane Thévenon, ma présence au service est devenue de moins en moins « participante », c'est parce que j'ai fait en sorte qu'elle le soit. En effet, les conflits étaient fréquents entre les agent-es et leur hiérarchie. Les deux premières années que j'ai passées dans le service ont été marquées par une défiance de ma part envers la cheffe du service, Laurène Asselin, dont les comportements semblaient imprévisibles. J'en fait les frais lors de ma première année en tant que prestataire, lors d'une réunion portant sur la définition de « l'identité du service ». À l'époque, au printemps 2017, nous venions d'apprendre que j'avais été sélectionnée pour un contrat Cifre. Au début de la réunion, Laurène Asselin m'avait demandé publiquement de quitter la salle. Elle n'avait pas prévu que je sois présente et préférais que je n'y assiste pas – ajoutant : « Les stagiaires, oui, mais toi, non »¹¹. Malgré l'intervention de Morgane Thévenon qui explique que je vais faire partie du service jusqu'à 2020 et que « l'identité du service » rejoint mon sujet de thèse, je dois quitter la réunion, sur le mode de l'humiliation.

Par la suite, dans un contexte de fortes tensions et de conflits au travail - on y reviendra dans le chapitre 1 - les agent-es dont je suis la plus proche me conseillent de garder de la distance avec les activités courantes du service. L'extrait de journal de terrain suivant date de février 2018, un mois après le début de la Cifre.

Ils m'ont dit de faire attention à ce que Laurène [Asselin, la cheffe du service] ne repère pas que j'ai des compétences, en parlant du fait qu'une fois que Morgane sera partie, il sera possible que Laurène vienne dans le bureau pour poser des questions de fond et s'adresse à moi. Sur le coup, je leur ai répondu : « Ok ben je gèreraï, je pense que je serai capable de lui faire une réponse si je maîtrise le sujet. » Et là, ils m'ont dit : « Surtout pas !! » Il ne faut pas qu'elle repère que j'ai des compétences sinon elle va les exploiter, c'est ce qu'elle a fait avec une stagiaire qui lui faisait des notes etc., et qu'elle a « vampirisée ». La conséquence de ça, c'est que je me fais discrète, en réunion je ne parle pas. De toute façon, personne (d'autre que Morgane) ne cherche à m'intégrer et me faire travailler. Ils sont déjà habitués à moi, à ma présence en pointillé et à mon cadre de travail plutôt autonome, donc ça ne surprend pas et ça ne change pas. Mais ce qui est intéressant, c'est que je suis poussée à conserver une posture d'observation non-participante (pour mon bien, mon autonomie et le bien de ma recherche) alors même que vu mon statut d'agente, il y aurait matière à jouer sur les deux tableaux (recherche et opérationnel). Mais d'une part, certain-es s'en fichent et d'autre part, on m'en dissuade. (Extrait du journal de terrain)

¹¹ Extrait du journal de terrain.

Alors que les doctorant·es Cifre occupent souvent un rôle d'expertise dans les collectifs de travail, cette position apparaît ici comme à risque. L'extrait est révélateur de ma position ambivalente, à la fois dedans et dehors, qui mettra du temps à se stabiliser, dans laquelle je finirai par être à l'aise et grâce à laquelle je parviendrai à me préserver des effets des conflits qui affectent mes collègues. Cela amène à une seconde remarque. Un effet qui me semble peu commenté de l'enquête en Cifre porte sur le genre. J'attribue à ma socialisation de genre le fait que l'aspect le plus difficile de l'enquête soit pour moi la (re)négociation de l'accès terrain : l'exigence de faire sa place dans un milieu entre en conflit avec un besoin de déranger le moins possible. En institutionnalisant la présence sur le terrain, la Cifre a permis dans mon cas d'apporter une solution à cette difficulté. Au-delà, dans le contexte tendu du SDE, cette socialisation à la discrétion a pu permettre de stabiliser ma position et de rendre l'enquête possible dans de bonnes conditions sur un temps long. Ce sont ces différentes raisons qui expliquent qu'une immersion de quatre ans a pu être possible en travaillant quasiment exclusivement sur ma recherche.

Cette présence de longue durée est déterminante de la nature des données collectées. Il a ainsi fallu deux ans d'enquête avant que je comprenne précisément ce que me décrivent les agent·es de la mairie quand je les interrogeais en entretien sur leur travail. Avant cela, le détail de leur activité et la façon dont elle s'inscrivait dans les méandres institutionnels demeurait en partie opaque. Par ailleurs, le fait d'être perçue (ou non) comme « de la maison » a des effets sur les situations d'entretien. Je vois bien la différence entre les entretiens que je conduis avec les membres du SDE et ceux avec des agent·es d'autres directions. La durée passe du simple au double avec mes collègues (d'un peu plus d'une heure à un peu plus de deux heures). L'appartenance au même service et le fait de se connaître, même superficiellement, me donnent le sentiment d'une confiance dans la parole exprimée. De même, les entretiens que je mène avec les responsables hiérarchiques du service et de la direction sont marqués par une cordialité et une honnêteté de leur part sur les difficultés que connaît le service – quand bien même les tensions opposent agent·es et hiérarchie, et que je suis statutairement du côté des agent·es. Dans le rapport aux « imposant·es », le fait d'être à la fois dedans (en tant qu'agente contractuelle) et dehors (n'était partie prenante ni des activités courantes ni des conflits) semble déterminante des données recueillies.

Cette position a également des limites. Le fait d'être rattachée à l'administration implique que je n'ai pas la même proximité avec les acteur·ices politiques. Les membres de cabinet et les

élu·es ne me diront jamais ce qu'ils pensent de l'administration, car je ne suis pas perçue comme de leur côté (contrairement aux agent·es, qui explicitent largement leur rapport avec le politique). Apparaître comme « de la maison » a également des effets sur la perception de la situation d'entretiens. J'ai réalisé que les cadres de l'institution municipale sont habitué·es à être sollicité·es par leurs collègues d'autres directions. Du fait de la taille de l'institution, de la complexité des programmes et de l'exigence croissante du travail « en transversalité », les agent·es ont besoin de se rencontrer directement. En outre, il arrive souvent que deux personnes placées à des endroits différents de l'organisation travaillent sur des sujets connexes. Il était donc facile d'obtenir des rendez-vous. Lorsqu'une personne recevait une demande de ma part - mon adresse mail étant celle d'une agente de la ville - elle semblait s'attendre à un rendez-vous habituel entre collègues et à maîtriser le cadre de l'interaction. Il arrivait ainsi que la personne interrogée prenne la parole dès mon arrivée pour me présenter son travail. J'étais alors obligée de l'interrompre pour expliciter le cadre de l'entretien (la présentation de la recherche, l'anonymat, l'enregistrement). Cela a pu surprendre mais permettait de signifier que le cadre était celui d'un entretien sociologique enregistré, différent de ce qui était attendu, et plus proche d'une interview que d'un échange de « bonnes pratiques ». Cependant, par deux fois, ce présumé du rendez-vous professionnel a posé problème puisque la personne sollicitée a rendu l'entretien collectif en se présentant avec une personne de son équipe (souvent une subordonnée) sans que j'en sois informée en amont. Dans ces cas-là, les entretiens ont davantage été de nature informative. Enfin, lors des entretiens avec des associations, il arrivait régulièrement (mais pas systématiquement) que je mentionne au début de l'échange mon indépendance vis-à-vis de la ville de Paris. Étant prestataire ou doctorante Cifre, je précisais que le cadre du contrat respectait la même liberté académique qu'une recherche classique. Je n'ai pas cependant d'éléments permettant d'affirmer que cette précaution a eu un effet significatif sur les contenus des entretiens.

Si lors des entretiens, la situation d'enquête est symbolisée par l'enregistreur, elle n'est pas toujours aussi claire dans le cadre des observations. Lors de réunions avec des « partenaires », mon statut n'était généralement pas mentionné par les chargées de mission que j'accompagnais, mais ma présence n'était pas questionnée pour autant, la présence d'une jeune femme silencieuse qui prend des notes étant assimilée à un rôle d'assistante ou de stagiaire. Dans le cadre des réunions d'équipes du SDE, la situation d'enquête était rendue explicite par ma prise de notes. Les contours de la collecte de données pouvant être flous pour les enquêté·es dans le cadre d'une ethnographie, j'ai précisé à plusieurs reprises à mon arrivée que l'enquête se fondait

à la fois sur les entretiens et sur les notes d'observations. En réunion d'équipe, je veillais à écrire tout ce qui se disait et à ce que cette prise de notes soit visible.

Mais malgré ces efforts, je me suis trouvée dans des positions ambivalentes d'un point de vue éthique. Parce que les relations d'enquête sont contractualisées (et que les clauses restent valables jusqu'à 18 mois après son terme), il me semble qu'une Cifre pousse à s'interroger plus profondément encore qu'une enquête classique sur la déontologie de la présence sur le terrain. Par ailleurs, quel que soit le cadre de l'enquête, le temps long produit des effets affectifs. Les liens tissés avec certain-es protagonistes de l'enquête ont été au centre de mes questionnements sur la pratique éthique de l'enquête. S'il y a un objectif à cette recherche, c'est qu'elle honore leur expérience. Le tiraillement peut être formulé ainsi : d'un côté, ma formation à l'ethnographie me poussait à investir les moments informels, à noter tout ce qu'il se passait dans une journée et à conserver des traces du quotidien à bas bruit de la vie de bureau. De l'autre, j'avais conscience qu'utiliser des informations récoltées au cours de moments informels (repas, discussions de bureau) dans la thèse aurait été perçu comme problématique par mes collègues. S'ils et elles avaient conscience que je les *étudiais* - l'expression « l'œil de Moscou » était utilisée comme une blague pour me désigner - la dimension totalisante de la collecte de données ne relevait pas de l'évidence. Pour sortir de cette tension, il m'a semblé que cette question ne pouvait pas se poser uniquement à l'étape de l'écriture, dans ce que l'on choisit de dire ou de ne pas dire. Elle détermine la façon même dont on mène une enquête. S'il n'y pas de réponse toute faite aux questionnements éthiques¹², le choix que j'ai fait a été de privilégier impérativement l'usage de données récoltées dans un cadre dans lequel la situation d'enquête est explicite : les entretiens et les observations de réunions. Les moments informels ont été tout autant documentés mais ceux-ci ont été utilisés comme des accroches, des pistes pour explorer plus profondément une question en entretien. Ainsi, si lors du repas de midi à la cantine, une agente évoquait quelque chose qui retenait mon attention, je prenais note de mon intention d'aborder le sujet dans un futur échange enregistré. Si certaines notes de terrain provenant de moments informels demeurent présentes dans la thèse, j'ai essayé de les limiter au maximum. Il arrive donc que faire des choix éthiques dans l'enquête consiste à mettre à distance l'intérêt scientifique qui exige de collecter le maximum de données dans le but de les analyser, pour laisser place à l'enjeu premier du respect des enquêté-es et à la question de ce que l'enquête produit sur eux. Il paraît important de noter que collecter des données que l'on ne pourra pas

¹² C'est ce qu'a pu montrer le colloque « Éthique de la recherche en terrain sensible. Enjeux épistémologiques et pratiques », qui a eu lieu les 2 et 3 décembre 2021 au Campus Condorcet à Aubervilliers, en exposant les nombreuses situations de bricolage, les questionnements et les difficultés à faire avec les contraintes du terrain.

utiliser constitue une injonction paradoxale dans le cadre de la formation à la recherche, qui peut entrer en tension avec le fait que l'enquête ne cause pas de tort aux enquêtés-es.

b. Renégocier les frontières de l'enquête

Dans un contexte de travail de forte division entre les acteur-ices, l'une des clauses de la Cifre, qui concerne la diffusion des résultats sous forme de communication ou de publication, a posé certains problèmes. L'article 5.2 du contrat précise :

« Toute publication, communication d'informations, de résultats ayant pour objet l'analyse des pratiques institutionnelles, par l'une ou l'autre des parties, devra recevoir, pendant la durée du présent contrat et les 18 mois qui suivront son expiration, l'accord préalable des autres parties (parmi les responsables identifiés à l'article 4). [...] En conséquence, tout projet de publication ou communication sera soumis à l'avis des autres parties qui pourront supprimer ou modifier certaines précisions dont la divulgation serait de nature à porter préjudice à l'exploitation dans de bonnes conditions des résultats de la coopération. De telles suppressions ou modifications ne porteront pas atteinte à la valeur scientifique de la publication. »¹³

On voit dans cette formulation la marge d'interprétation possible : comment (et qui doit) juger si les suppressions ou modifications portent atteinte à la valeur scientifique de la présentation ? Pour garantir la réalisation de mon enquête, ma première tutrice de Cifre, Morgane Thévenon, a proposé un amendement de cette clause, lors de la réunion portant sur le contenu du contrat, en présence de mes directeur-ices de thèse et d'une représentante de la Direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE). Elle expose le contexte de travail difficile du service et propose une mesure de protection : elle suggère que le contrat précise *qui* doit donner son accord en amont de la diffusion de résultats dans le cadre de communication, et propose que ce soit elle, en qualité de « référente scientifique ». Le contrat précise donc que c'est à la chargée de mission « lutte contre les discriminations » que revient cette charge. J'ai ainsi effectué plusieurs communications durant ma première année en Cifre, dont une à laquelle l'agente a assisté, jusqu'à ce qu'elle quitte le service en avril 2018.

¹³ Contrat de Collaboration de recherche dans le cadre de la CIFRE n° 2017/0811, p. 3.

Elle est remplacée par Sylvia Poquelin, en septembre, qui devient ma référente. Quelques mois après sa prise de fonction, je reproduis la procédure : je lui envoie le texte d'une future communication pour qu'elle le relise¹⁴. Il s'agit d'un texte intitulé « Un ciblage paradoxal. L'usage de la catégorie de "lutte contre les discriminations" en direction des jeunes de quartiers populaires » qui sera présenté lors des journées d'études « Question raciale / questions urbaines : frontières territoriales et racialisation » à Sciences Po Grenoble, le 12 février 2019¹⁵. Après lecture, le texte est discuté avec Sylvia Poquelin et mes directeur·rices de thèse lors du « comité de Cifre » annuel, qui les réunit. L'agente se dit « choquée » par différents éléments du texte et j'accepte de modifier certaines formulations en conséquence. Il est convenu que la ville de Paris sera anonymisée. Mais ces changements ne semblent pas suffire. Elle me demande de lui envoyer la version modifiée, qu'elle transmet à la cheffe du service et à une autre agente, sans m'en informer, arguant que ce n'est pas à elle de prendre la responsabilité de la diffusion de mes résultats. Elle me convoque ensuite pour me demander de faire de nombreuses modifications supplémentaires (le document qu'elle me présente comporte une large quantité de texte surligné). Elle souhaite ainsi que je remplace le terme de « mairie » par « collectivité », celui de « prestation » par « action », et que je remplace le terme de « pôle » sous prétexte que ce serait trop reconnaissable¹⁶. L'incongruité de ces demandes et la façon autoritaire dont elles sont formulées suscitent chez moi une vive émotion. Celle-ci transparaît et je dois faire un effort de contenance pour parvenir à défendre mon texte, objectant qu'il est le fruit d'un travail long et rigoureux. J'exprime mon refus d'effectuer les modifications demandées, estimant qu'elles ne respectent pas l'exigence de non-atteinte à la valeur scientifique de la présentation. En réaction, l'agente rétro pédale, m'explique qu'il n'y a pas de problème, la cheffe du service a validé mon texte et n'a fait aucune remarque. Ces demandes étaient les siennes uniquement. Le processus de validation sera complété le jour même par un rendez-vous avec la cheffe du service, Sylvia Poquelin et moi-même. Durant cette réunion, alors que j'expose mon avancement dans mon enquête, Sylvia Poquelin demande à sa responsable si je dois informer le service des associations que je sollicite pour des entretiens. Je dois alors à nouveau défendre ma pratique d'enquête, expliquant que depuis deux ans de présence dans le service, j'ai toujours organisé mes entretiens de façon indépendante et que je souhaite continuer. La cheffe me donne

¹⁴ Il faut préciser que les réunions annuelles qui regroupent les différent·es doctorant·es Cifre de la ville donnent lieu à des échanges sur ce type de pratiques, qui me permettent de réaliser que cette clause est rarement respectée à la lettre. Les doctorant·es informent généralement leur service de leur participation à une manifestation scientifique mais ne leur font pas lire le texte de leur présentation.

¹⁵ À partir d'un contenu très remanié, cette communication a été intégrée au sein de la thèse et sa problématique correspond à la partie II du chapitre 3.

¹⁶ Extrait du journal de terrain.

raison, en demandant toutefois à être informée avant de contacter des associations LGBT, « parce que c'est touchy »¹⁷. Ce point sera développé dans le chapitre 6.

Un autre exemple de limitation de ma pratique d'enquête concerne les pôles du service. Ainsi, lorsque j'exprime le vœu d'observer des réunions de travail du pôle intégration (réunions de pôle, groupe de travail), je rencontre des résistances. Dans des échanges de mails auxquels je ne suis pas associée, Sylvia Poquelin reçoit le refus de ma participation à ces réunions : l'agente qui lui répond estime que l'intégration ne concerne pas l'objet de ma thèse et que « Manon ne doit pas se disperser »¹⁸. Ma référente refuse alors de s'y opposer et me demande d'intervenir en réunion pour expliquer et justifier ma demande. Je dois donc préparer une présentation fondée sur un argumentaire juridique, pour débloquer mon accès au terrain. Au prix d'un certain stress, j'interviens en réunion :

J'explique que « je suis autonome sur la façon dont je mène mon terrain. L'orientation scientifique de la façon dont je mène les observations et les entretiens a été cadrée et est définie et suivie au jour le jour par mes directeurs de thèse. Le droit de regard de la ville porte sur la diffusion de mes résultats mais pas sur le champ de la recherche : c'est ce qui garantit l'indépendance scientifique de la recherche. Dans un contrat Cifre, l'organisation est tenue de permettre la bonne marche du travail de recherche, tandis que côté chercheur, tout se fait dans le respect de l'organisation, des services et c'est à moi de m'adapter pour respecter les contraintes opérationnelles. » (Extrait du journal de terrain).

Je rappelle que mon sujet de thèse concerne les politiques de la mairie en direction de quatre groupes sociaux (les femmes, les minorités ethno-raciales, les personnes LGBT et les personnes handicapées), que le pôle intégration entre donc dans mon sujet et que j'ai déjà fait cinq entretiens avec des agent-es du pôle. Finalement, « s'il m'est interdit d'assister [à ces réunions] alors que ça rentre dans mon champ de recherche, je dois pouvoir fournir une justification précise à ma direction de thèse. » Malgré le désaccord persistant de l'agente qui s'opposait à ma participation, la cheffe du service accepte ma demande.

Ainsi, comme je suis rattachée statutairement à la chargée de mission lutte contre les discriminations, et malgré l'explicitation de mon objet de recherche, il est régulièrement considéré que je ne travaille que sur le pôle lutte contre les discriminations. Le fait que mon sujet concerne tout le service est régulièrement remis en cause. Ces différentes expériences

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

montrent que les frontières de mon objet et de mon enquête ont dû souvent être renégociées. S'il fonde ma position de subordination, le contrat Cifre constitue également une ressource pour légitimer l'indépendance de la recherche menée. La situation illustre aussi l'étanchéité des catégories administratives. On peut attribuer les résistances rencontrées à une acception rigide de ces catégories (qui verrait « l'intégration » et « la lutte contre les discriminations » comme strictement distinctes). Mais dans certains cas, on peut aussi faire l'hypothèse que cette conception des catégories administratives est utilisée comme un ressort pour circonscrire mon accès au terrain.

5. Structure de la thèse

La thèse s'organise en sept chapitres dont cinq concernent des politiques spécifiques et deux sont transversaux (le premier et le dernier). Le chapitre 1 est consacré à l'analyse du travail administratif de l'égalité. On s'intéresse aux activités des agent-es de différents statuts et à leur inégale valorisation. Le travail des agent-es est placé dans le contexte d'un management spécifique, qu'on dira distancié, qui s'explique par le choix des responsables hiérarchique de ne pas s'impliquer dans la production du contenu des programmes d'action publique. Cette situation produit des tensions, des souffrances au travail et des situations d'*exit*. Ensuite, il s'agit d'analyser la politisation, l'engagement et le rapport au travail des agent-es étudié-es. La construction d'une typologie des cadres du Service de l'égalité, fondée sur leur position vis-à-vis la ligne politique de la municipalité (critique ou en accord), permettra d'analyser plus précisément le rapport politique au travail des agentes, le sens donné à leurs activités et choix professionnels, et l'articulation entre des expériences associatives et leur statut d'agent-es publics.

Les chapitres thématiques sur chaque politique s'organisent de façon chronologique, des politiques les plus anciennes aux plus récentes. La politique en direction des femmes, d'abord, est analysée au prisme du cadrage du « féminin universel » (Blanchard *et al.*, 2018, p. 10). La mandat 2014-2020 donne lieu à une spécialisation de cette politique sur la lutte contre les violences envers les femmes, sous l'effet du mouvement social #Metoo. Parce que les violences de genre partagent avec la différence des sexes une dimension universelle, on verra que cette spécialisation permet de s'inscrire dans le cadrage du féminin universel et de le redéployer. En

raison d'une réallocation de ressources, cette priorisation se fait au détriment des femmes les plus précarisées : étrangères, demandeuses d'emploi et prostituées.

Les politiques envers les minorités ethno-raciales sont abordées dans les chapitres 3 et 4. Le troisième concerne les programmes qui ciblent explicitement les personnes étrangères : la politique d'intégration du Service de l'égalité, pour les personnes ayant immigré depuis plus de cinq ans, et la politique d'accueil des réfugié·es du Service de lutte contre les expulsions de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), qui cible les « primo-arrivant·es ». La création de la politique d'accueil en 2015, dans le contexte de la crise de l'accueil des exilé·es, entérine cette division des publics et entraîne un transfert de ressources, avec un déclin du programme d'intégration, et une concurrence entre les services. Le chapitre 4 se concentre sur la politique de lutte contre les discriminations, qui est la seule à aborder la question raciale et à cibler indirectement les personnes racisées. Malgré des positions idéologiques parfois contraires, la pluralité d'acteur·ices étudié·es (élu·es, associations, agent·es) partagent la même contrainte : faire en sorte que l'action menée contre le racisme s'opère sous le radar. Que ce soit pour limiter des attaques d'adversaires politiques ou pour maintenir sa hiérarchie dans l'ignorance, la prise en compte des discriminations ethno-raciales doit être dissimulée. Ces deux chapitres sur les politiques envers les minorités ethno-raciales permettent d'étudier particulièrement le rôle des agentes administratives qui s'opposent à la ligne idéologique municipale.

Dans le chapitre 5, le cas de la politique du handicap permet d'aborder les enjeux d'une politique d'égalité qui combine le référentiel de la protection sociale et celui de l'égalité des droits, articulation qui se fait au prix de tensions. Du fait de ses compétences départementales, la ville de Paris a la responsabilité tutélaire et financière des établissements médico-sociaux hébergeant des personnes handicapées. Le référentiel anti-discriminatoire est investi à partir de la question de l'accessibilité, qui devient prioritaire au cours du mandat. La structuration de la politique du handicap donne lieu à une analyse du rôle d'élu·e chargé·e de politiques d'égalité. Parce que celui-ci suppose d'agir en porte-parole de la cause, à l'intérieur de l'institution, il entre en contradiction avec les attendus en termes de rentabilité électorale produit par la professionnalisation de la politique.

Le chapitre 6 porte sur la politique envers les minorités sexuelles et de genre. Composée à l'origine d'actions parcellaires, la politique se formalise à la fin du mandat étudié suite à la publicisation d'une vague d'agressions homophobes en 2018, à partir de laquelle le prisme des

droits est mobilisé. Le chapitre se concentre sur la relation entre la mairie et les associations, pour tenter d'expliquer pourquoi celle-ci est la seule parmi les politiques étudiées qui soit fondamentalement conflictuelle. Héritières du mouvement contre le sida, les associations conservent un rapport d'hostilité vis-à-vis des autorités qui s'articule autour de demandes de soutien économique. Pour l'institution, ces deux postures sont incompatibles et perçues comme un manque de « professionnalisation » : les associations doivent faire preuve de sujétion et d'une incorporation des normes bureaucratiques pour collaborer avec la municipalité. La question de la professionnalisation permet d'aller plus loin dans le travail que font certaines associations pour bénéficier des subventions municipales. On montrera que la fabrication anticipée de politique publique consiste à faire preuve d'une participation à l'action publique avant même d'être financé pour le faire.

Enfin, le chapitre 7 produit une comparaison des différentes politiques de façon transversale. Dans un premier temps, la question de l'institutionnalisation des politiques au cours du mandat 2014-2020 est saisie à partir de la réglementation, des dispositifs, du rôle des élu-es et des agent-es et de leurs relations avec les associations de chaque secteur. Ensuite, il s'agit de conclure sur la place du référentiel de l'anti-discrimination, sur les différents cadrages qui s'opposent au sein de chaque politique, et enfin sur ce que disent les politiques d'égalité des conditions d'existence des minorités sociales comme groupes dont il est légitime de défendre les droits.

Encadré 2 : Conventions d'écriture

- Anonymisation

Le recours au pseudonyme pour les personnes et aux noms inventés pour les associations, dispositifs et services est généralisé dans la thèse. Le nom des associations dont un-e membre a été interviewé-e a été modifié, ainsi que le nom des trois services auxquels appartiennent la majorité des enquêtés – Service de l'égalité (SDE), Bureau du handicap (BDH) et Service de la lutte contre l'exclusion (SLE). C'est le cas également du nom des dispositifs mis en place par le SDE (appels à projets, réseaux). L'anonymisation des personnes est faite sur la base des entretiens réalisés. Par engagement auprès d'elles, tous les noms des personnes

interviewées ont été modifiés, quand bien même il s'agit de personnes publiques. Les élu·es ou personnes publiques extérieures à l'enquête (qui n'ont pas été interviewées) sont nommées par leur vrai nom. Si ce procédé peut sembler vain lorsque l'on désigne des personnalités politiques par leur fonction, il permet que leur nom soit dissocié de cette recherche, en particulier sur Internet. L'anonymisation est donc une « pseudonymisation » : le choix général est d'utiliser un prénom et un patronyme inventés. Le prénom est choisi grâce au logiciel de Baptiste Coulmont, qui fournit pour un prénom la liste de ceux qui ont eu des résultats équivalents au bac en 2013. En extrapolant, cela permet de choisir un prénom d'emprunt qui correspond à la même classe sociale que celle associée au prénom originel. Le patronyme est choisi à partir de noms de famille existants dans la langue de la personne, à partir de la liste des patronymes français ou de pays étrangers disponibles sur Wikipédia. Parfois, il est fait usage d'une forme d'anonymisation par la fonction, en disant « un agent » par exemple. Cette utilisation ne correspond pas à celle identifiée par Baptiste Coulmont (2017) qui consiste à éviter le recours à un prénom inventé dans le cas d'enquêté·es situé·es en haut de l'échelle sociale (pour réserver l'usage du prénom aux enquêté·es dont la situation sociale est plus dominée que celle du sociologue). Il s'agit de ne nommer que la fonction, par protection de la parole des enquêté·es, lorsque les informations transmises sont de nature sensible et qu'il ou elle pourrait subir un préjudice en étant reconnu·e par ses pairs à la lecture. Enfin, le choix de ne pas faire figurer les dates des entretiens et des scènes ethnographiques (ailleurs que dans les annexes) relève également de l'anonymisation – le même poste ayant été le plus souvent occupé par plusieurs personnes au cours du travail de terrain.

- Écriture inclusive

Le texte de la thèse a été écrit en cherchant à recourir à l'écriture inclusive d'une façon qui soit la plus lisible possible. Certains choix ont donc été fait, comme le fait de ne pas dupliquer le point médian dans le cas des adjectifs épithètes dont cela modifie la lecture à l'oreille. On n'écrira pas « agent·es administif·ves » et « cadres municipau·les » mais « agent·es administratifs » et « cadres municipaux ». On parlera par contre d'« agent·es affecté·es à un service ». Enfin, lorsque les collectifs de travail sont constitués en grande majorité de femmes, comme c'est le cas au SDE, le féminin majoritaire est utilisé.

- « Mairie de Paris »

Le terme exact désignant la collectivité parisienne depuis le 1^{er} janvier 2019 est « Ville de Paris ». Pour des raisons de diversité du vocabulaire et de confort de lecture, on a recours dans l'écriture aux termes de « mairie de Paris » ou de « municipalité », malgré la coexistence des compétences communales et départementales.

CHAPITRE 1 : LE TRAVAIL BUREAUCRATIQUE DE L'ÉGALITÉ. ACTIVITÉS, ORGANISATION ET POLITISATION DU TRAVAIL AU SERVICE DE L'ÉGALITÉ (SDE)

Introduction

« Des politiques très politiques » : c'est ainsi que le directeur de la Démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT) décrit les politiques publiques développées par le Service de l'égalité (SDE)¹. La formule suggère qu'il ne s'agit pas d'un service administratif comme les autres. Elle impose de mettre cette hypothèse à l'épreuve des faits, en analysant les activités, le travail, les relations et l'organisation du travail au Service de l'égalité.

En prenant pour objet le travail des agent·es de différents statuts de ce service, ce chapitre s'inscrit dans les travaux sur le militantisme intra-organisationnel. La spécificité du travail de l'égalité, en ce qu'il a de marginal dans les organisations, nécessite d'être saisi à l'aune des travaux sur les « militant·es de l'intérieur » (*insider activists*) (Katzenstein, 1998 ; Banaszak, 2010 ; Brisco, Gupta, 2016), qui « déploient la critique ou la contestation à l'intérieur des organisations qu'elles ciblent, parallèlement aux *outsider activists* investis dans les organisations de mouvement social » (Bereni, Dubuisson-Quellier, 2020, p. 510). Dans ce cadre, les recherches qui ont porté sur les entreprises (Meyerson, Scully, 1995 ; Briscoe, Gupta, 2016 ; Bereni, 2018 ; Buchter, 2019) ont montré qu'il y a plusieurs façons d'exprimer son engagement au travail, notamment de manière « feutrée ». Le cas des responsables de la diversité des grandes entreprises illustre l'idée d'une articulation entre différents types d'allégeance, à la fois envers l'entreprise et envers des causes qui la dépassent (Blanchard, 2013 ; Bereni, Prud'homme, 2019). Ces travaux permettent de caractériser les agent·es travaillant au SDE et de construire une typologie sur la base de leur rapport au travail et de leur socialisation professionnelle et politique. Par « politisation du travail », Laure Pitti et Audrey Mariette désignent « les pratiques contestataires de l'ordre social en situation de travail, les formes d'engagement que ces pratiques révèlent ainsi que les organisations militantes, non exclusivement syndicales, qui les structurent. » (2021, p. 32). On s'appuiera sur cette définition et on s'intéressera particulièrement au sens que donnent les agent·es à leurs pratiques.

¹ Entretien avec Paul Barthélémy, directeur de la Démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT).

Il s'agit de s'interroger sur les spécificités du travail bureaucratique de l'égalité. Les travaux sur l'engagement politique au travail ont montré que l'administration, parce qu'elle est garante de l'intérêt général, a plus de facilité que le secteur privé à admettre en son sein des professionnel·les qui, à travers leur fonction, défendent des convictions politiques et des causes qui dépassent le cadre de l'organisation (Champy, Israël, 2009 ; Bereni, Prud'homme, 2019). Le service responsable de la majorité des politiques d'égalité de la capitale devrait ainsi faire partie des « univers plus propices que les entreprises au déploiement d'une posture critique, voire explicitement militante, au travail, en raison d'une éthique professionnelle orientée vers le bien commun (Champy, Israël, 2009) et/ou de conditions organisationnelles et statutaires garantissant une certaine autonomie professionnelle » (Bereni, Prud'homme, 2019, p. 179). On va voir que les différentes catégories d'agent·es du SDE n'ont pas le même rapport politique au travail. Certaines, qu'on appelle agentes critiques, sont prises en tension entre une socialisation politique qui leur confère une perspective critique sur les rapports de domination et une organisation du travail qui contraint leur pratique professionnelle. Du point de vue managérial, leurs pratiques sont vues comme problématiques. Comment comprendre que l'engagement de ces agent·es soit sanctionné ? Pourquoi le contexte organisationnel de ces politiques empêche leur réalisation dans des conditions qui permettent le maintien dans l'emploi des agent·es ?

Dans un premier temps, on décrira les différentes activités du service, selon le statut, le degré de qualification, et leur valorisation. Puis on caractérisera l'emploi au SDE en dressant une typologie des agent·es à partir du sens politique conféré à leur activité. On analysera en particulier le cas des agentes dites critiques, qui se trouvent en opposition avec la ligne municipale. Enfin, on traitera du fonctionnement managérial et des relations de travail, ainsi que des réponses apportées par la direction aux difficultés rencontrées par le service.

Encadré 3 : Matériau d'enquête sur le Service de l'égalité (SDE)

Le matériau recueilli au Service de l'égalité correspond à deux ans et demi d'observations, répartis sur quatre ans. La liste des réunions, rendez-vous et événements auxquels j'ai assisté figure dans l'annexe n°2. Vingt-et-un entretiens ont été menés avec des agent-es ayant exercé au SDE, ainsi qu'avec le directeur de la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT). J'ai conduit des entretiens avec quatre agent-es de catégorie B et deux agentes de catégorie C. Parmi les cadres, on distingue les cadres critiques (9) et les cadres institutionnelles (8) (voir le I. 3. B.). J'ai mené des entretiens avec huit cadres critiques sur neuf et avec quatre cadres institutionnelles sur huit. Parmi les quatre personnes que je n'ai pas interviewées, dans deux cas cela s'explique pour des raisons de mésentente. Comme expliqué dans l'introduction générale, les relations avec certaines agentes étaient trop dégradées pour émettre une telle demande, souhaiter s'exposer au face-à-face de l'entretien et espérer une situation d'enquête fructueuse. Dans un autre cas, ma sollicitation n'a pas suscité de réponse, et dans le dernier, la personne n'est pas restée longtemps dans le service. Je dispose donc de moins d'informations biographiques sur ces agentes que pour les cadres critiques. Les informations sur leur place dans le service et sur leur rapport au travail proviennent majoritairement des observations. Enfin, sur les 21 entretiens, trois ont été réalisés avec des cadres qui ont été recruté-es à la fin ou à la suite de mon travail de terrain (deux étaient des entretiens virtuels). On ne prend donc pas en compte ces agent-es dans la typologie.

I. Travailler au Service de l'égalité : statuts, activités et rapports d'allégeance

Analyser le travail bureaucratique de l'égalité suppose de s'intéresser à l'emploi, au statut professionnel, au travail quotidien et au sens que les agent-es donnent à leur travail. Ces différents éléments serviront à dresser une typologie des membres du Service de l'égalité.

1. Le Service de l'égalité dans l'organigramme municipal

Schéma 4 : Organigramme de la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires

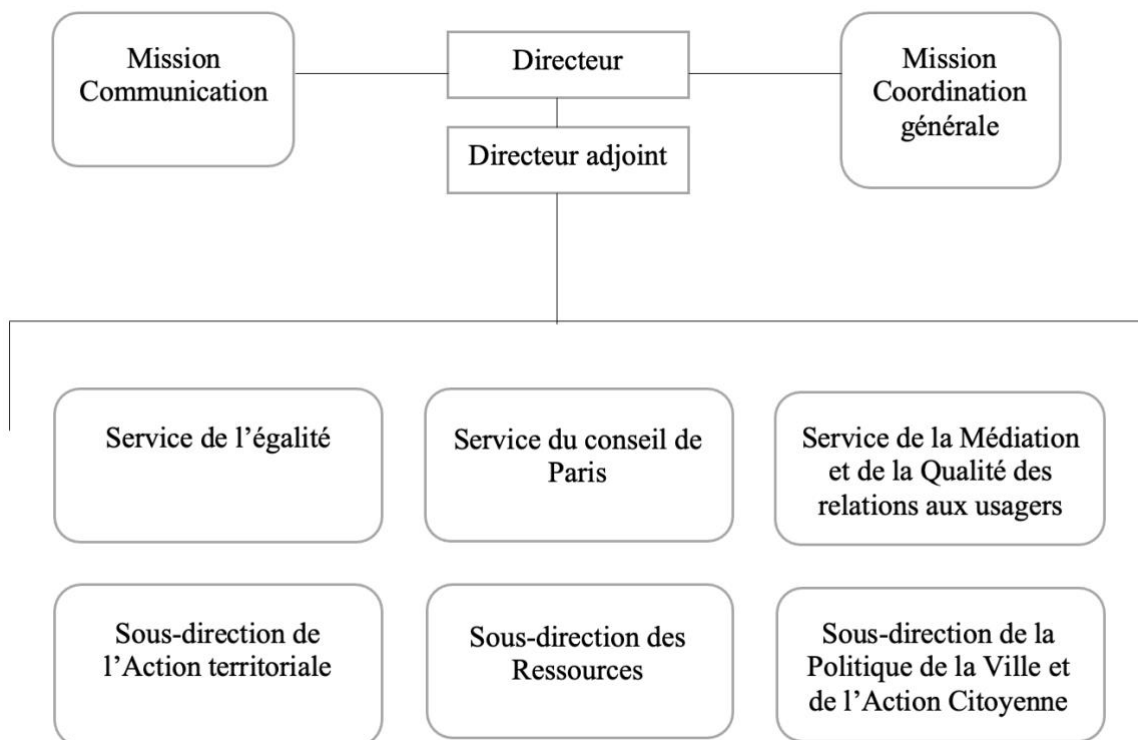
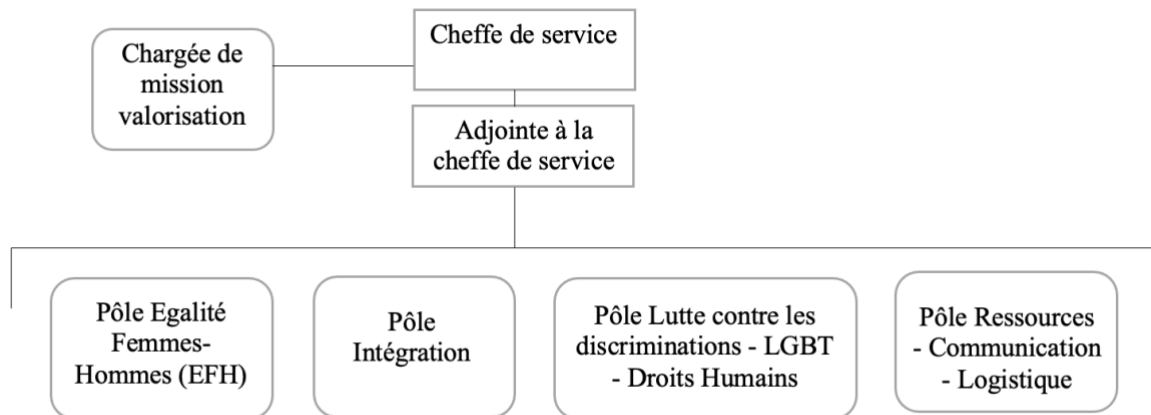


Schéma 5 : Organigramme du Service de l'égalité (SDE)



Le Service de l'égalité existe depuis 2015. Il est issu de la réunion de deux services différents : l'« Observatoire de l'égalité femmes-hommes » et la « Mission intégration, droits de l'homme et lutte contre les discriminations ». Ces deux entités ont été créées au début des années 2000, lors du premier mandat de Bertrand Delanoë. Entre 2001 et 2015, l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes (EFH) était un bureau d'environ cinq agent-es, chargé de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes, en direction du territoire et du personnel municipal. Il appartenait au Secrétariat général, situé dans les bureaux de l'Hôtel de ville. La Mission intégration, droits de l'homme et lutte contre les discriminations était rattachée à la Délégation de la politique de la ville et de l'intégration (DPVI). Elle était composée d'une dizaine d'agent-es et était située dans des locaux municipaux du 19^{ème} arrondissement, rue du département. Le vocable de « lutte contre les discriminations » a été ajouté à l'intitulé en 2008, au moment cette question est devenue un objet d'action publique particulièrement saillant au niveau local.

En juin 2015, un an après l'élection d'Anne Hidalgo comme maire de Paris, ces deux services sont réunis en un seul : le Service de l'égalité, qui appartient à une nouvelle direction, la Direction de la démocratie, des citoyen-nes et des territoires (DDCT). La fusion a impliqué un déménagement et une installation des agent-es au 4 rue de Lobau, dans un bâtiment jouxtant l'Hôtel de ville. Le service dépend de deux élues principales : Lucile Savary, chargée de « l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains », et Colombe Brossel, chargée de « la sécurité, la prévention, la politique de la ville et l'intégration ». Durant le mandat 2014-2020, le SDE est composé d'une vingtaine de personnes en moyenne, réparties dans trois pôles thématiques : « égalité femmes-hommes », « lutte contre

les discriminations-LGBT-droits humains »² et « intégration ». Il dispose également d'un pôle « ressource – communication – logistique ». Au sein de chaque pôle thématique, il existe des programmes d'action publique spécifique, des « axes », qui correspondent à un ou plusieurs dispositifs et programmes d'action. Le pôle égalité femmes-hommes (EFH) comprend les axes « violences faites aux femmes », « genre et espace public », « éducation à l'égalité », « emploi insertion professionnelle » et « prostitution ». Ceux-ci correspondent à des lignes budgétaires spécifiques destinées aux subventions aux associations. Le pôle intégration organise son travail en axes « apprentissage du français », « insertion professionnelle », « accès aux droit », « foyers de travailleurs migrants »³, et « mémoires des migrations ». Chaque pôle comprend un-e ou plusieurs chargé-es de mission, de catégorie A. Chacun-e est responsable d'un ou plusieurs axes de travail.

Encadré 4 : Membres des pôles thématiques du Service de l'égalité (SDE)

Pôle Intégration

- **Florence Caussimon** : Chargée de mission formation linguistique
- **Geoffrey Noël** : Chargé de mission coordination du réseau CEBEF
- **Agathe Clouseau** : Adjointe à la chargée de mission formation linguistique
- **Héloïse Duhamel** : Chargée de mission formation linguistique - publics migrants en centres d'hébergements
- **Joris Bertier** : Chargé de mission intégration – mémoires – foyers de travailleurs migrants
- **Eugénie Morlais** : Chargée de mission droits humains – accès au droit
- **Claudine Pastourau** : Adjointe à la chargée de mission droits humains

² Si le nom officiel du pôle est « lutte contre les discriminations-LGBT-droit humains », il est plus communément nommé « pôle lutte contre les discriminations ». On s'y référera donc de cette manière.

³ Il s'agit du suivi de la transformation de certains foyers en « résidences sociales ».

Pôle Lutte contre les discriminations - LGBT - Droits Humains

- **Sylvia Poquelin** : Chargée de mission lutte contre les discriminations
- **Marlene Pelletier** : Adjointe à la chargée de mission lutte contre les discriminations)
- **Eugénie Morlais** : Chargée de mission droits humains – accès au droit
- **Claudine Pastourau** : Adjointe à la chargée de mission droits humains
- **Stanislas Guerraz** : Chargé de mission lutte contre les discriminations LGBT

Pôle Égalité femmes-hommes

- **Sylvie Carmel** : Chargée de mission genre et espace public – lutte contre les violences
- **Camille Bertolet** : Chargée de mission Observatoire des violences envers les femmes (OVEF)
- **Jeanne Robillard** : Chargée de mission éducation à l'égalité – lutte contre la prostitution
- **Héloïse Duhamel** : Chargée de mission insertion socioprofessionnelle des femmes

2. Les activités du Service de l'égalité et leur inégale valorisation

a. Les activités des cadres : un travail d'expertise autonome et informel

Au cours du mandat 2014-2020, le Service de l'égalité compte en moyenne une dizaine de cadres. En 2018, huit sont des femmes et deux sont des hommes – on parlera donc des cadres au féminin pluriel. Leur travail s'organise par pôle thématique (intégration, égalité femmes-hommes, lutte contre les discriminations). Les postes d'agentes de catégorie A en équivalent temps plein sont au nombre de trois dans le pôle lutte contre les discriminations-LGBT-droit humains (chacune est responsable d'un volet), de 3,5 dans le pôle égalité femmes-hommes et

de 3,5 dans le pôle intégration⁴. Il est important de noter que la réunion dans un même pôle des chargées de mission « lutte contre les discriminations », « LGBT », et « droits humains » relève avant tout d'un enjeu comptable, ces différentes thématiques relevant de la même ligne budgétaire. Contrairement aux autres pôles, ces cadres ne travaillent que très peu ensemble⁵.

Le travail des cadres peut se diviser en quatre types de tâches distinctes : l'appréciation des subventions, la gestion de dispositifs formalisés, la réponse aux demandes du politique et la production d'une expertise. Le rôle des cadres dans le circuit de l'instruction des demandes de subventions par des associations consiste à formuler un avis sur le projet associatif et à rédiger l'argumentaire qui figure dans la délibération. Pour définir cet avis, elles sont libres de solliciter ou non une rencontre avec l'association, qui aura lieu soit dans le service soit dans les locaux de l'association. Ces rencontres peuvent également avoir lieu à l'initiative des structures elles-mêmes, en amont d'une demande de financement. Dans ces cas-là, elles contactent soit le service soit l'élue et son cabinet et généralement, dans le second cas, le cabinet convie les agentes concernées à participer au rendez-vous. Solliciter des rencontres pour se forger un avis sur un projet déposé est un travail inégalement investi par les cadres, toutes ne le font pas dans la même proportion.

La quasi-totalité des cadres a pour tâche de gérer un dispositif d'action publique. Les personnes peuvent être en charge d'un appel à projet, d'un réseau d'acteur·ices ou de formations spécifiques. On compte ainsi deux réseaux : le réseau « Coordination et évaluation des besoins en français » (CEBEF), géré par le pôle intégration et le « Réseau de détection des discriminations » (RDD) géré par le pôle lutte contre les discriminations, qui ont des fonctionnements très différents. On peut citer également deux appels à projets : l'appel à projet « Asylum » sur la formation linguistique à destination des demandeur·ses d'asile et l'appel à projets « Égaux à l'école » qui finance des interventions scolaires sur l'égalité de genre et l'anti-discrimination. Au niveau du pôle égalité femmes-hommes, le dispositif principal est l'Observatoire des violences envers les femmes (OVEF), ainsi que, à plus petite échelle, la « formation au primo-accueil des femmes victimes de violences » qui a lieu tous les ans à destination des agent·es d'accueil des établissements municipaux. Enfin, ces dispositifs peuvent être des lieux physiques, comme l'accueil de jour destiné aux jeunes filles victimes de violences, ouvert en 2019 à Bagnolet. Cet espace a été créé en partenariat avec l'Observatoire

⁴ L'un des postes se divise entre les pôles intégration et EFH.

⁵ Quand on parle de la politique de lutte contre les discriminations, étudiée dans le chapitre 4, il s'agit donc des programmes suivis par la chargée de mission « lutte contre les discrimination ».

des violences faites aux femmes de la Seine Saint-Denis et la gestion a été attribuée à une association, mais sa mise en place a été suivie au niveau du SDE par une agente. Ces dispositifs sont donc de nature différente et ont des degrés distincts de formalisation. Ils seront tous décrits et étudiés dans les chapitres suivants.

Le travail des agent-es sur des dispositifs passe aussi par la représentation de la ville dans des instances collectives. L'existence d'instances qui réunissent différentes institutions sur un même sujet dépend de l'institutionnalisation de la cause. Ainsi les deux chargées de mission responsables de l'Observatoire des violences envers les femmes (OVEF) participent et représentent la municipalité dans le cadre du « Contrat parisien de prévention et de sécurité », du « Schéma d'aide aux victimes » et du « Schéma départemental santé ». En ce qui concerne la politique de lutte contre les discriminations, les agentes ne sont pas tenues de participer à des instances collectives. Il est arrivé au début de mon terrain que la chargée de mission doive participer au « Comité opérationnel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme » (CORA) organisé par les préfetures de Paris et de région, mais cela ne s'est pas reproduit au cours du mandat.

La troisième dimension du travail des cadres consiste à répondre au jour le jour aux demandes du politique. Formulée par l'intermédiaire des cabinets, ces demandes sont variables selon les élues et donc la charge de travail varie selon les pôles. On verra par la suite que la délégation qui gère la politique d'intégration sollicite peu le pôle concerné, tandis que la délégation chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains exige du service un travail important d'organisation d'évènements. Ainsi la semaine parisienne de lutte contre les discriminations, la semaine parisienne de lutte contre le racisme et l'antisémitisme, la journée internationale de lutte pour les droits des femmes (8 mars) et la journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes (25 novembre) donnent lieu à des évènements qui demandent plusieurs mois de travail aux agent-es.

Enfin, de façon moins formalisée, les chargées de mission peuvent occuper une fonction d'expertise - ce que l'une d'entre elles nomme une « fonction ressource »⁶ - auprès d'autres acteur-ices. Il s'agit de rencontrer et d'appuyer des professionnel·les associatifs et/ou des agent-es de services ou d'établissements municipaux qui souhaitent aborder dans leur travail les questions de genre ou de discriminations. Une partie significative du travail des cadres consiste donc à intervenir auprès des équipes de différents établissements (centres

⁶ Entretien avec Morgane Thévenon, agente du Service de l'égalité.

d'hébergement, sociaux, d'animation ou de santé) qui peuvent dépendre de la mairie ou d'associations. Ces acteur·ices en général connaissent l'existence du SDE et se tournent vers ses membres dans plusieurs situations - quand ils veulent définir un « projet de service », réfléchir aux relations de travail dans leurs équipes, ou gérer des problèmes entre des usager·es et des salarié·es. C'est ce que Camille Bertolet, qui travaille sur l'Observatoire des violences envers les femmes, décrit dans cet extrait.

« Il y a une mission qui est un peu latente, qui n'est pas formulée mais qui je trouve représente assez bien le poste, [c'est] tout ce qui est la mise en réseau, le conseil au quotidien, l'expertise, la mise en place de ressources. Parce qu'en allant aux réunions, en se présentant etc., les acteurs nous repèrent [...] Et en fait des gens que tu ne connais pas du tout, mais qui ont vu circuler les informations, font appel à toi en termes de ressources, de conseils. "Vous avez ça ? Mais comment je fais ça ?" Pas du tout pour le suivi des femmes victimes en général, mais sur des ressources etc. [...] On pourrait peut-être l'appeler du défrichage. Défrichage et mise en contact, fluidification, du maillage. (Entretien avec Camille Bertolet, agente du Service de l'égalité).

La chargée de mission lutte contre les discriminations est aussi régulièrement contactée pour organiser des sessions de sensibilisation ou des formations sur le sujet. Différents modes de travail se produisent dans ce cas-là, que ce soit des rencontres ponctuelles ou des projets au long cours. C'est à ce type d'activité que renvoient les agent·es quand elles valorisent le principe de « transversalité ». Parce que souvent informelle, cette fonction d'expertise est dépendante de la volonté de l'agent·e (plus la tâche est formalisée, plus il est difficile de faire l'impasse dessus). Le temps accordé et le nombre de projets montés avec des structures sont variables selon les personnes. Pour que ces collaborations se produisent, il faut généralement qu'une personne ou un service extérieur sollicite la chargée de mission. Cela suppose donc d'être identifiée par les personnes travaillant dans un champ d'action et d'avoir construit, à ce poste ou auparavant, un réseau professionnel. C'est donc une tâche qui dépend de la trajectoire professionnelle, de l'ancienneté, de l'investissement au travail mais également des rapports de pouvoir internes.

En effet, cette pratique de la « transversalité » représente une des sources de pouvoir les plus importantes. Dans différentes relations de travail, il est arrivé que la question du réseau et des contacts soit le levier de rapports de forces qui sont allés jusqu'au harcèlement. Entre des personnes de même statut, cela peut consister à faire passer une personne pour une subordonnée, en lui assignant en public (pendant des réunions avec des « partenaires ») des tâches telles que la prise de note. En interne, c'est sur cette dimension qu'est jugée la nocivité d'une personne.

Si une personne est agressive ou méprisante dans ses interactions, mais qu'elle ne dispose pas d'un réseau dont elle est capable de couper les autres, elle sera vue comme moins menaçante que celle qui en a la possibilité. Le pouvoir de décrédibiliser quelqu'un·e auprès de partenaires a pour effet de maintenir la personne agissante comme l'interlocutrice prioritaire. Cela permet d'être la première au courant, et dans les relations avec les cabinets, d'aboutir à une prise de décision dans laquelle la personne joue un rôle de premier plan.

Cette pratique de l'expertise est un résultat de la marginalité des politiques d'égalité dans les organisations. Dans les entreprises, Laure Bereni et Dorothee Prud'homme (2019, p. 184) ont montré que le fait de faire peser sur des salarié·es qui n'ont « aucune autorité hiérarchique » la charge de « convaincre » d'autres départements de l'organisation de prendre en compte les questions d'égalité était « emblématique » du « mode projet », qui a pénétré les institutions par le biais du *New Public Management* (Bezes, Musselin, 2015) et dont les agent·es de la municipalité parisienne se revendiquent régulièrement. Dans le cas du SDE, cela a été accru par une position du service dans l'organigramme peu légitime. Le service est issu de la fusion de l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes, qui appartenait au Secrétariat général, et de la Mission intégration, droits de l'homme et lutte contre les discriminations, qui était intégrée à la Direction de la politique de la ville et de l'intégration (DPVI). Le rattachement de l'Observatoire au Secrétariat général lui permettait auparavant d'être au-dessus des directions dans la hiérarchie municipale et d'utiliser cette position pour faire valoir une politique intégrée (Jacquot, 2009 ; Perrier, 2010). Désormais, le SDE est au même niveau que les autres, intégré à une direction. Ceci a été vécu par les agentes qui travaillaient sur le genre comme une rétrogradation et se ressent selon elles sur le rapport aux autres directions.

Le travail des cadres est donc peu administratif, effectué de façon autonome et parfois informel. En raison de cette autonomie, les agentes disposent d'une marge de manœuvre dans les choix qu'elles font et dans le discours qu'elles délivrent qui, on va le voir, dépend de leur socialisation professionnelle et de leurs positionnements politiques. Il existe des différences de charge de travail entre les agentes, qui dépendent de la politique en elle-même, de l'institutionnalisation de la cause, du positionnement des élu·es et de l'investissement personnel. Cette hétérogénéité est une dimension structurelle du travail administratif de l'égalité. Les différences de quantité de travail entre les agentes peuvent provoquer des tensions et le caractère peu formalisé de certaines activités laisse l'espace pour que se développent des situations qui vont jusqu'au harcèlement. Il faut maintenant analyser les activités des agent·es de catégories B et C.

b. Une reconnaissance ambivalente des activités administratives

Le rôle des agent·es B et C est de prendre en charge les tâches nécessaires au fonctionnement routinier du service et d'assister les chargées de mission et la direction. Le groupe est composé des adjoint·es des cadres, responsables de tâches administratives et gestionnaires (les B) et des agent·es responsables de tâches de secrétariat et d'exécution, sur des questions comptables et logistiques en particulier (les C). Les trois agent·es de catégorie B appartiennent au pôle lutte contre les discriminations (1) et au pôle intégration (2). Les quatre à cinq agent·es de catégorie C sont regroupés dans un pôle « ressource ». Les postes d'agent·es de catégorie C se divisent en différentes thématiques : « évènementiel, communication », « secrétariat, logistique », « suivi comptable et logistique », « instruction des subventions »⁷. Il y a également une personne qui occupe un poste équivalent à la catégorie C en contrat aidé, qui est chargée de « l'appui à l'accompagnement des associations ». Sur une même année, il y a entre six et sept personnes qui occupent ce type de poste. Le poste d'adjoint·e à la chargée de mission lutte contre les discriminations a ainsi été occupé par trois personnes différentes pendant la durée de mon terrain. Au total, en comptant le *turn-over*, j'ai connu 13 agent·es intermédiaires, six B et sept C. Parmi les sept présent·es en 2018, la moyenne d'âge est d'environ 50 ans.

En termes de formation, certain·es B (trois sur la totalité de la cohorte) ont un profil de diplômé du supérieur, avec un niveau Master 2. Deux ont déjà exercé en tant que cadre A - l'une parce que c'était son grade et qu'elle a souhaité avoir un poste moins prenant, l'autre en occupant auparavant un poste de contractuelle dans une autre administration. La plupart des agent·es B ont eu des postes équivalents dans d'autres directions de la mairie en amont de leur arrivée au SDE. L'un a occupé par le passé une position de conseiller en insertion professionnelle. Deux agentes sur quatre en catégorie C sont parmi les plus anciennes du service et ont un statut de contractuelles en CDI (l'une a été CDIisée neuf ans après son arrivée). L'une d'entre elles est arrivée à l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes au début des années 2000. Alors qu'elle était vacataire dans une bibliothèque municipale, elle a écrit à Anne Hidalgo pour lui faire part de son intérêt pour la politique des droits des femmes qui était en train de se constituer et a ensuite rejoint l'Observatoire.

⁷ Document interne « Organigramme SDE, 2019 ».

Au quotidien, les agent·es B prennent en charge la dimension logistique et administrative des activités des cadres et travaillent à instruire les subventions. Ils et elles travaillent au sein d'un binôme qui les associe à un·e chargé·e de mission. Comme on l'a vu, tou·tes n'occupent pas ce rôle exactement de la même manière. Selon les ententes interpersonnelles et la façon dont les personnes conçoivent les rôles de chacun, le travail peut être très imbriqué ou beaucoup plus disjoint. Il est important de noter que cette articulation est laissée à l'appréciation des agent·es : il n'y a pas d'intervention de la hiérarchie sur ce point. Ainsi certain·es participent pleinement à la conception des projets et aux réflexions théoriques et pratiques sur le contenu des programmes d'action publique. Les rapports avec certains partenaires peuvent également être gérés de façon autonome. D'autres ont des activités avant tout administratives, occupant le rôle d'appui et de support de l'activité de la chargé·e de mission. Dans ces cas-là, ces personnes ne sont pas systématiquement associées aux rencontres avec les associations. Ils sont aussi particulièrement mobilisés dans la dimension événementielle des productions du SDE et participent à organiser les formations, journées officielles ou conférences. Le fait que leurs tâches soient plus précisément définies que les A fait qu'il y a moins d'hétérogénéité de charge de travail entre les agent·es : tou·tes travaillent beaucoup. Cependant, certain·es des agent·es B ont des caractéristiques de travail qui les rapprochent des A, telle que l'autonomie. L'une déclare ainsi : « Moi je me sens pas du tout encadrée. Autant je n'aime pas qu'on me scrute mais là je suis un peu trop en roue libre. »⁸ Le groupe est donc caractérisé par l'hétérogénéité des marges de manœuvre dont ses membres disposent.

Le travail d'instruction des subventions est une des tâches principales des agent·es B. Ils sont responsables du dossier administratif des structures qui déposent en ligne des demandes de financement. En 2019, 404 associations ont été subventionnées par le SDE et les montants se répartissent comme suit.

⁸ Entretien avec Marlène Pelletier, agente du Service de l'égalité.

Pôle	Égalité femmes- hommes	Lutte contre les discriminations- LGBT-Droits humains	Intégration
Montant total des subventions (en euros)	1 090 000	850 000	1 075 000

Tableau 3 : Montant des subventions par pôle en 2019

Le processus d’attribution des subventions suit plusieurs étapes. À l’automne de chaque année, les associations déposent sur une plateforme en ligne leurs demandes de subventions. Les cadres doivent ensuite émettre un avis sur le projet associatif ainsi qu’une proposition de montant pour la subvention. Pour fournir un avis sur un projet, les cadres rencontrent éventuellement ses porteur·ses, pour juger de l’activité de l’association et de la pertinence du projet soumis. Ensuite, elles remplissent un tableau et attribuent une appréciation, expliquant si elles soutiennent le financement du projet ou s’il convient de renouveler ou non la subvention en cas de demande de reconduction. Les avis sont consignés et envoyés à la délégation, soit l’élue et son cabinet, qui accordent, modifient ou refusent le montant suggéré. À partir du tableau, l’élue prend donc la décision finale du financement. Il n’y a pas de rencontre entre l’élue et les membres du service pour justifier les appréciations et d’échanger sur les associations. Du côté du pôle lutte contre les discriminations, la chargée de mission et son adjointe ont en général une réunion avec le collaborateur de l’élue chargé des questions de discrimination. À partir des arbitrages des élues, les trois agent·es B du service et deux agent·es C sont chargé·es d’instruire les demandes déposées sur la plateforme numérique dédiée. La cheffe-adjointe est également mobilisée puisqu’elle coordonne l’inclusion de chaque proposition de financement sur les différentes délibérations soumises au Conseil de Paris. Les délibérations doivent elles-mêmes se répartir selon les différents conseils qui ont lieu dans l’année. Les cadres doivent rédiger le contenu des délibérations, soit le délibéré et l’exposé des motifs. Inscrites dans ces délibérations, les propositions de subventions sont ensuite votées en Conseil de Paris.

Chaque agent·e instructeur·ice traite une centaine de dossiers par an⁹. Ils doivent gérer les dossiers de demande des associations sur la plateforme numérique consacrée et parfois faire des demandes de pièces directement aux structures. La réalisation des « fiches d'évaluation des risques » (FER) leur incombe également. Il s'agit de contrôler trois types de risques : financiers, administratifs et juridiques. Agente B, Marlène Pelletier explique qu'elle estime avant tout la santé financière des structures et passe en revue la situation comptable de chaque association¹⁰ : « Moi je contrôle surtout le financier, les autres, je devrais relire tous les rapports d'activité, les AG, je n'ai pas le temps. Je vérifie toutes les pièces, pour le risque administratif, s'ils ont bien tout déposé à la préfecture... » Au-delà de l'obligation légale, ces fiches sont censées aider à la décision. Pourtant il arrive que les agent·es instructeur·ices doivent remplir les FER alors même que les propositions de subvention ont déjà été votées.

« L'année dernière, comme on n'avait pas de validation, du coup on introduisait en retard dans "Parisdelib". Du coup les FER il y en a qu'on a fait après le passage en Conseil de Paris. C'est... En fait on faisait tout à l'envers, et il fallait éponger pour que ça passe absolument. De toute façon, on te dit : "Personne ne lit les FER, donc si tu les fais après ce n'est pas grave." Donc en termes de temps, on te dit : "Faut le faire parce que c'est obligatoire, ça fait partie de la procédure." Ok mais donner un petit peu de fond et de valeur à ce qu'on fait ? C'est pour ça que l'année dernière, on a fait ça. Mais ça sert quoi ? » (Entretien avec Marlène Pelletier, agente du Service de l'égalité).

L'accumulation des retards, que l'agente attribue à des « retards d'arbitrage et une défaillance en interne », provoque une inversion des étapes de l'instruction des subventions. Son évocation de la valeur et de l'utilité de leur travail montre que la situation a entraîné pour les agent·es une perte de sens de leur travail. On voit ici un premier signe de l'inégale valorisation des activités des agent·es B et C par rapport à celles des cadres. Marlène Pelletier explicite cette idée.

« Ce qui pose problème dans le service, c'est qu'il y a beaucoup de chargés de mission. Il y a beaucoup de sub', mais il n'y a pas beaucoup d'instructeurs. Donc, faut les faire. Techniquement on est trois adjoints. En théorie, sur le papier, les instructeurs de subvention ça doit être des catégorie B. Il se trouve que dans notre service il y a aussi Claudine qui est contrat aidé et Gregory qui est catégorie C. Et Charlène en faisait beaucoup à l'époque aussi. Et normalement, on aurait dû les mettre en catégorie B et pas du tout en catégorie C. Bon on te dit : "ils n'ont pas

⁹ C'est-à-dire à la fois des demandes de subventions acceptées et des demandes refusées, qui demandent un protocole de suivi plus léger.

¹⁰ Les risques financiers sont de trois types : la défaillance à court terme (les structures doivent avoir un minimum d'un mois de trésorerie), le sur-financement et la dépendance aux financeurs publics et en particulier à la municipalité parisienne (qui ne doit pas excéder 50 % des ressources). Entretien avec Marlène Pelletier, agente du Service de l'égalité.

d'argent pour ouvrir des lignes budgétaires sur des postes de B ou de C". Par contre on embauche des A en contractuel à tour de bras. Mais ça après... Sauf que des A c'est bien, sauf que les A, les subventions, ça les fait suer quoi. Je peux comprendre hein, sauf que c'est une grosse part du boulot et il y en a quand même pas mal de chargés de mission qui ne sont pas complètement au fait de leurs subventions quoi. Qui ne comprennent pas le circuit ! [...] Moi je n'ai jamais vu un service avec autant de A. Sauf que, on est une administration et que le travail administratif, il n'est pas fait par les A, il est fait par les B et les C. Parce que les A, ils ont d'autres choses, c'est des postes d'encadrement, de cadres etc., donc ils ont de la réflexion, sur le montage de projet. Et ils ne veulent pas faire de l'administratif ! » (Entretien avec Marlène Pelletier, agente du Service de l'égalité).

Dans cet extrait, l'agente explique que les périmètres des postes selon le statut sont flous et dénonce un double déséquilibre. Elle estime que le service devrait recruter davantage de B et de C, et davantage de fonctionnaires. Son discours met à distance le travail des cadres A de l'idée même d'administration. Les A s'éloignent de « l'administratif » de deux manières : d'une part le travail des cadres n'est pas « administratif » au sens de fonctionnel et formalisé, et d'autre part beaucoup de A sont recrutés au SDE sous contrat et ne sont pas fonctionnaires. Son propos implique également qu'il y a eu des réclamations de l'équipe sur ce sujet, qui n'ont pas été prises en compte. Cela étant dit, il faut replacer la critique de la figure de l'agent·e A contractuel·le dans le contexte de la trajectoire professionnelle de Marlène Pelletier, qui a obtenu le concours de rédacteur territorial (B) mais échoué au concours d'attaché territorial (A). En disant que l'on privilégie les postes d'agent A plutôt que de B ou de C, elle suggère que les activités des cadres sont davantage valorisées que celle des autres agent·es. En effet, c'est sur les tâches des cadres que le service construit sa légitimité. Ce sont ces activités qui sont les plus visibles, qui apparaissent dans la communication institutionnelle (interne à la mairie) et grand public (campagnes et évènements). Elles occupent aussi en priorité le travail collectif du service.

L'inégale valorisation des activités apparaît également au moment des réunions. L'un des évènements routiniers du service, les réunions hebdomadaires (ou « point hebdo ») sont un moment révélateur des hiérarchies implicites qui organisent les relations de travail. Lors de ces réunions, la cheffe passe en revue chaque jour de la semaine et les agent·es sont invité·es à annoncer leurs activités du jour quand elles impliquent des interactions extérieures (rendez-vous, réunions, déplacements). Elle prend note des activités de chacun·e, qui lui sont présentées à la volée, sans tour de table ou ordre particulier. Pendant ces réunions, il n'y a que les cadres

qui parlent, les agent-es B et C ne prennent jamais la parole. De même, durant les « réunions de service » qui ont lieu une fois par mois et qui sont la seconde modalité de travail collectif formalisé : plus longues, celles-ci commencent par un « point hebdo » puis ouvrent sur un ordre du jour sur les dossiers en cours. Pendant cette partie, il arrive - même si cela reste rare - que des agent-es B interviennent. La grande majorité du temps, seuls les cadres s'expriment.

Il y a donc une lutte de légitimité sur l'objet des actions du service et les agent-es qui le mettent en œuvre. Le travail des cadres est peu administratif, effectué de façon autonome et souvent informel. Il dépend également du réseau professionnel que les chargées de mission parviennent à créer. Pour toutes ces raisons, il est différemment investi selon les personnes. Du fait de l'autonomie dont elles disposent, les agentes ont une marge de manœuvre dans les choix qu'ils font et dans le discours qu'ils délivrent. En parallèle le travail de subventionnement est coûteux en temps et occupe principalement les agent-es B et C. Une part importante des activités du service est donc de nature purement administrative, mais celui-ci se définit avant tout par les activités des cadres. Cette situation entraîne certain-es agent-es B à dénoncer ce déséquilibre et à estimer que le service devrait recruter davantage de B/C et davantage de fonctionnaires. C'est la figure de l'agent-e A et contractuel-le qui est en elle-même critiquée.

3. Le sens politique du travail administratif : différents déterminants

a. Un travail à la fois contraint et politisé : le cas des agent-es B et C

La façon dont les agent-es B et C articulent leurs tâches professionnelles et leurs convictions personnelles prend une forme particulière, différente de celle des cadres qu'on étudiera dans un second temps. Les conditions et le contenu de leur travail font qu'ils ne peuvent injecter de manière explicite leurs opinions dans leur activité. D'abord, du point de vue de l'enquête, il a été plus difficile de connaître les opinions politiques des agent-es B et C que celles des cadres. Pour la plupart, ils n'interviennent pas dans les réflexions sur la conception des programmes et on a vu que le format des réunions restreint leurs prises de parole. Finalement, il n'y a que les entretiens et la présence dans un groupe affinitaire (qui se matérialise par des déjeuners

communs le midi) qui permet de comprendre les positions politiques des personnes et l'articulation entre travail et politisation.

Pour les agent·es C, la nature des tâches (logistique, secrétariat, communication) fait qu'il n'y a pas de marge de manœuvre pour agir sur la base de ses propres convictions. Cependant, il ne faut pas en déduire que ce travail ne revêt pas un sens politique pour celles et ceux qui l'exercent. Le fait même de travailler au sein de ce service peut représenter une forme d'engagement. Il y a ainsi chez les agent·es C des personnes qui ont une trajectoire militante féministe, comme cette agente qui a côtoyé les militantes du MLF, participant aux manifestations des années 1968 et conservant au long de sa vie une proximité avec les mouvements féministes. De plus, comme chez les cadres, certain·es occupent une position minoritaire, du point de vue de l'orientation sexuelle ou de la racialisation par exemple. L'assignation vécue ne présume pas d'un rapport entre travail et politisation mais on peut faire l'hypothèse d'une influence sur la présence des personnes dans ces services et sur les choix professionnels qui les ont amené·es ici.

C'est le cas de Maja Sokol qui, au tournant des années 1990, a immigré de son pays d'origine, en Europe de l'Est, où elle était mariée à un opposant politique du régime. Professeure de lettres dans le secondaire, elle exerce en France comme traductrice, interprète et professeure de langue. Elle est proche de membres d'Amnesty International qui ont participé au soutien de son mari et qui ont aidé le couple à s'installer en France. C'est dans le prolongement de son divorce que Maja Sokol a commencé à travailler à la mairie de Paris, où elle obtient un poste à l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes, à une époque où elle multiplie les candidatures dans des ministères et institutions publiques. Elle explique qu'elle ne connaissait pas l'existence du SDE et que son affectation comme secrétaire dans ce service relève d'un hasard.

« J'ai été très contente quand recrutée à l'Observatoire. Vu les domaines, j'étais tout de suite en adhésion aux activités du service et au caractère du service. Et vu le fait que je suis issue de l'immigration aussi, et cette étape de l'intégration, je l'ai vécue personnellement, j'étais extrêmement... Je me suis sentie à ma place tu vois. [...] J'estime que j'ai eu beaucoup de chance d'atterrir dans ce service et pas dans un service administratif classique, parce que ça a vraiment été une grande découverte et un grand plaisir et une vraiment grande chance pour moi de me retrouver dans ce type de service et pas dans un autre. Il y a beaucoup de services administratifs à la ville où tu as des tâches vraiment monotones, [...] des tâches purement purement administratives. Et à l'Observatoire non seulement c'était diversifié, il y avait des événements, il y avait plein de choses, il y avait la proximité avec le cabinet, le secrétariat général, donc

l'activité de l'Observatoire était diverse et variée. Et à force, mon poste de secrétariat était bien plus intéressant qu'un poste administratif classique. [...] Vu mon passé, vu mon parcours d'intégration en France aussi, je me suis dit ouh la la, j'étais vraiment agréablement surprise qu'un tel service puisse exister à la ville. » (Entretien avec Maja Sokol, agente du Service de l'égalité).

La reconnaissance qu'exprime Maja Sokol concerne donc deux dimensions de son travail. Les tâches en elles-mêmes, qu'elle décrit comme plus diversifiées que celles d'un service administratif classique, présentent un intérêt pour elle. L'explication se fonde sur la nature même de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes : puisqu'elle représente une action publique spécifique, cette particularité se répercute sur les tâches de secrétariat. C'est un discours qui se retrouve chez d'autres agent·es, qui louent l'époque de l'Observatoire. On peut faire un parallèle avec la politique sur le handicap au niveau interne, dans laquelle un service précurseur a également existé, la Mission handicap et reconversion, qu'on étudiera dans le chapitre 5. Le discours des agent·es qui y ont travaillé est similaire à celui des ancien·es membres de l'Observatoire de l'EFH, par sa dimension très positive, voire exaltée.

Mais la satisfaction de Maja Sokol à travailler dans ce service dépasse l'époque de l'Observatoire. Elle est arrivée en 2009 et la fusion de ce service avec la Mission intégration, lutte contre les discriminations, droits humains se fait en 2015. La seconde raison du sens que l'agente trouve dans son travail concerne l'objet des politiques publiques. En faisant référence à son « parcours d'intégration en France », elle signale une adéquation entre son vécu personnel et les politiques mises en place par le service. Son expérience de la dictature, son engagement politique et son parcours de migration sont au fondement du sens qu'elle donne à son travail. Elle explique ainsi : « Le hasard a fait les choses bien. À un moment donné j'ai eu l'impression de rejoindre mon passé. » ; « Les violations des droits de l'homme, on les a vécues nous. Au quotidien. »¹¹

Du fait de l'absence de marge de manœuvre qu'ils ont au travail, on ne peut assimiler les agent·es C à des « *insider activists* ». Mais pour autant, il ne faut pas considérer leur rapport au travail comme non-politisé. Les études sur les professionnel·les militant·es ont montré qu'il s'agissait généralement d'employé·es occupant des positions « intermédiaire ou supérieur » dans l'organisation (Bereni, Dubuisson-Quellier, 2020) et les travaux sur l'engagement professionnel supposent que « le niveau élevé de la formation générale des professionnels [...]

¹¹ Entretien avec Maja Sokol, agente du Service de l'égalité.

constitue de façon plausible un facteur favorable à leur engagement » (Champy, Israël, 2009, p. 11). Or le sens politique accordé au travail peut également concerner des personnes occupant des positions intermédiaires ou d'exécution.

De plus, il existe des cas où c'est le travail au SDE qui produit une politisation. Certain·es agent·es B et C n'avaient pas de raison politique particulière de venir travailler dans ce service et se sont politisés au contact de leurs collègues. Dans le cas d'Elsa Chabrol, de catégorie B, le travail auprès d'agentes militantes l'a amenée à se questionner et à provoquer des discussions sur différents concepts liés au genre et au féminisme, notamment sur la transidentité, au cours de moments informels au sein des bureaux. À force, il semble que ces réflexions l'ont amenée à interroger la répartition des tâches parentales et domestiques dans son foyer. On retrouve ce que constatait Lee Ann Banaszak (2010) en étudiant les bureaucrates féministes de l'administration fédérale aux États-Unis : la présence de féministes dans des services administratifs permet à d'autres femmes de le devenir.

Enfin, chez les agent·s B, si certain·es restent dans le périmètre de leur poste, d'autres disposent de plus d'autonomie. On a vu que les binômes A-B ont une application variable des responsabilités : certains sont hiérarchisés, avec une relation de type encadrant·e / adjoint·e tandis que d'autres ont des fonctionnements plus horizontaux. Le second cas aboutit à des situations où l'agent·e B a davantage de marge de manœuvre, la possibilité de faire des choix, de prendre des décisions en fonction de ses propres principes. Cette situation n'est cependant pas majoritaire.

Ainsi on constate chez les agent·es B et C une activité globalement plus contrainte et formalisée que le travail des cadres avec tout de même une hétérogénéité en termes de marge de manœuvre. Cependant le caractère moins qualifié de ces postes ne suppose pas un engagement politique au travail moindre puisque c'est l'activité même qui revêt un sens politique pour qui l'exerce, du fait d'appartenances minoritaires ou de trajectoires de vie marquées par le militantisme et/ou la migration. On assiste également à des cas de politisation induite par le contact avec des agentes plus explicitement militantes. Il faut s'intéresser maintenant au sens politique que les cadres confèrent à leur travail.

b. Cadres institutionnelles et cadres critiques : une différence d'allégeance à la politique municipale

Le premier groupe des cadres est celui des cadres institutionnelles. On définit cette catégorie comme les agentes de catégorie A qui adhèrent aux décisions politiques municipales et qui conçoivent leur rôle comme la mise en application des consignes des élu-es. Pour la majorité, ce sont des agent-es qui appartiennent au Parti Socialiste, en tant que militantes ou élues locales dans une autre collectivité, et qui de ce fait, soutiennent la ligne politique de l'exécutif parisien.

La moyenne d'âge parmi les agentes institutionnelles est de 57 ans. Les âges vont de 48 à 62 ans. Il y a six femmes et deux hommes. Cinq sont contractuels et trois sont fonctionnaires. Deux d'entre elles, la cheffe du service et son adjointe, ont le statut d'administratrice (A+). Deux agent-es appartiennent au pôle intégration, deux au pôle lutte contre les discriminations-LGBT-droits humains, et une au pôle égalité femmes-hommes. Deux occupent les postes de direction et l'une est chargée de la communication et de la veille scientifique. Les trois fonctionnaires ont eu une carrière à la mairie de Paris, avec des postes dans différentes directions en amont. Certaines (2) ont occupé des postes en cabinet par le passé et montrent une carrière marquée par l'appartenance partisane. L'un a ainsi été salarié du Parti Socialiste pendant plusieurs années. Ces militant-es ont trouvé un poste au SDE à l'issue d'une campagne ou en passant d'un poste en cabinet à l'administration. Cinq agentes institutionnelles sur huit ont un engagement partisan au Parti Socialiste. On perçoit un soutien de leur part à la politique municipale et une adéquation aux orientations politiques dominantes de l'appareil municipal. Une de ces agentes a pu dire ainsi en réunion : « Moi je considère qu'on travaille pour une seule élue, la maire »¹². Parmi ces cinq agentes, trois sont élues locales (pendant ou juste après le mandat étudié) dans leur ville de résidence. Certain-es ont eu des expériences associatives dans des structures comme Act-Up par exemple, mais cela reste minoritaire. Les cadres institutionnelles se caractérisant donc par un engagement partisan, en faveur de la majorité municipale. Le sens politique conféré à leur travail prend alors la forme d'une « politisation fonctionnelle » (Dion, 1986, p. 95), qui consiste à s'approprier les problématiques rencontrées par les élu-es au cours du mandat et plus largement de leur carrière. C'est ce que raconte Camille

¹² Extrait du journal de terrain.

Bertolet, une agente du SDE, quand elle parle de sa collègue, Sylvie Carmel, dans un entretien réalisé en 2019.

« Sylvie a une position d'être vraiment en lien direct avec le cabinet et en fait, elle part du principe : si le cabinet demande, on y va.

- *Sans forcément de regard critique dessus, tu veux dire ?*

Elle peut avoir des regards critiques, elle peut se plaindre du cabinet, elle peut dire qu'ils exagèrent, elle peut dire : "Là on ne répond pas, on s'en fiche". Mais critique "idéologique", je ne suis pas certaine. Et par contre sur les commandes politiques, voilà c'est... Elle est vraiment dans une posture professionnelle de : les petites mains, on y va à fond, quoi. Donc s'il y a une demande... Là par exemple on a [l'organisation d'un évènement] c'est complètement hors budget pour le 25 novembre¹³, Sylvie veut qu'on insiste parce que c'est le dernier mandat du cabinet. » (Entretien avec Camille Bertolet, agente du Service de l'égalité).

À l'approche des élections municipales de 2020, Sylvie Carmel prend en compte les besoins de valorisation du bilan du mandat. Les enjeux de carrière politique et de jeu électoral peuvent donc concerner les agent-es administratifs. Dans le cas des cadres institutionnelles, ces questions deviennent une problématique à part entière de leur travail.

Par ailleurs, la présence au SDE des agentes institutionnelles ne relève pas forcément d'un choix de carrière de leur part. Elles peuvent avoir vécu des expériences professionnelles difficiles par le passé qui les ont poussés à quitter leur poste, avoir été « placardisées » ou bien s'être vues attribuer ce poste après avoir travaillé en cabinet et subi les changements d'équipes qui caractérisent les métiers de collaboration politique. La question de la « placardisation » doit être comprise comme une catégorisation par autrui de ces agent-es. Ce sont leurs collègues qui, dans des propos informels et privés mais aussi - plus rarement - lors de réunions collectives, peuvent utiliser cette catégorisation ou y faire référence. Ainsi, lors d'une réunion du service en la présence du directeur de la Direction de la démocratie, des citoyen-es et des territoires (DDCT) à laquelle appartient le SDE, une agente lui en a directement fait part, en dénonçant le fait qu'il y a « des recrutements qu'on ne comprend pas toujours, on sait pas trop pourquoi ces gens-là sont recrutés »¹⁴. Le fait qu'un poste au SDE puisse être vécu et perçu comme un emploi subi ou une rétrogradation doit se comprendre au regard de la spécificité de ce service dans l'administration parisienne. Laure Bereni et Dorothée Prud'homme ont montré que la position

¹³ Journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes.

¹⁴ Extrait du journal de terrain.

de responsables de la diversité dans les groupes privés, bien qu'elle soit proche du pouvoir d'un point de vue organisationnel, était marquée par « l'isolement et l'absence de moyens » (Bereni, Prud'homme, 2019, p. 184). De même, bien qu'il soit directement relié au directeur de la DDCT, le SDE subit une dévaluation dans la hiérarchie administrative, renforcée par la collusion avec les mouvements sociaux et le caractère « non-obligatoire » des politiques d'égalité.

En conséquence, ce sont des agentes que leurs collègues considèrent comme faiblement investies dans leur travail (4) et qui sont régulièrement critiquées pour cela dans des cercles restreints. En réunion, il est arrivé par deux fois lors du terrain que ces agentes soient interpellées par d'autres qui leur demandent, concrètement, ce qu'elles font de leurs journées. D'autres (3) ont pour caractéristique de ne se consacrer qu'à un aspect de son poste. C'est un engagement au travail circonscrit. C'est le cas de la cheffe de service qui se consacre avant tout à la gestion du service, en termes d'organisation et d'allocation de ressources, mais qui ne participe pas à définir le contenu des politiques, comme on le verra par la suite. C'est également le cas d'une chargée de mission dont l'activité consiste à répondre aux demandes du cabinet, en termes d'évènements notamment, mais qui n'entretient pas par ailleurs les dispositifs existants. Ce sous-investissement doit se comprendre d'une part au regard de la dévaluation du service dans l'organisation municipale ainsi que par le caractère non-choisi de la prise de poste de certaines de ces agentes. D'autre part, l'exercice d'une fonction d'élue locale en parallèle de leur emploi peut participer à expliquer un investissement moindre dans leur fonction. Les cadres institutionnelles sont donc une catégorie d'agentes qui dénote un engagement partisan, au Parti Socialiste, avec pour certaines des mandats locaux dans d'autres collectivités en parallèle de leur travail. Elles se caractérisent par le fait de n'avoir pas forcément choisi ce poste et/ou d'être perçues comme peu investies au travail.

Le second groupe de cadres est celui des cadres critiques. Cette catégorie est inspirée de la figure de « l'expert-e critique » construite par Laure Bereni dans son étude des responsables de la diversité en entreprise (2018), pour désigner les professionnel·es qui importent au sein des organisations des objectifs de transformation sociale. « Ces cadres construisent en partie leur identité professionnelle à l'extérieur de l'entreprise, dans le champ de l'anti-discrimination, et envisagent leur rôle comme partie prenante d'un changement social plus large. » (Bereni, Prud'homme, 2019, p. 188). Les cadres critiques appartiennent à la catégorie des « militantes de l'intérieur » (Banaszak, 2010 ; Blanchard *et al.*, 2018 ; Buchter, 2019 ; Bereni, Prud'homme, 2019). Pendant le mandat étudié, on compte neuf d'agent·es pouvant être rattachées à la

catégorie des cadres critiques¹⁵. Elles sont sept en 2017 et cinq en 2019, celles qui ont quitté le service n'ayant pas toujours été remplacées par des profils équivalents. Trois ont appartenu au pôle égalité femmes-hommes, quatre au pôle intégration et deux au pôle lutte contre les discriminations.

Les cadres critiques sont plusieurs (6) à avoir suivi une formation universitaire en sciences sociales dans le cadre d'Instituts d'études politiques (IEP) ou de l'Université Paris 8 Vincennes - Saint-Denis. Trois ont suivi des masters spécialisés sur la lutte contre les discriminations. Concernant les expériences professionnelles qui ont précédé leur poste au SDE, quatre d'entre elles ont travaillé dans des associations de défense des droits, en direction des femmes ou des personnes migrantes. Deux ont eu des postes dans l'administration dans des services des droits des femmes ou sur la lutte contre les discriminations. Le militantisme associatif concerne la quasi-totalité des agentes critiques à un moment donné de leur parcours. Trois au moins ont appartenu à des collectifs féministes. Ces différentes formes de socialisations, professionnelles et militantes, leur confèrent une expertise sur les sujets qu'elles traitent dans leur travail.

Concernant leurs caractéristiques sociales, les agentes critiques occupent des positions particulières du point de vue du statut d'emploi, de l'âge et du genre. Leur position est marquée par une précarité statutaire. La part de contractuel·les dans la fonction publique territoriale est de 26 % en 2017¹⁶. Parmi les postes correspondant à la catégorie A dans la fonction publique, 22 % sont contractuels, sachant que cette proportion est plus élevée à mesure que le niveau hiérarchique diminue. Sur neuf agentes critiques, six sont contractuelles, dont quatre en contrats à durée déterminée, ce qui est trois fois supérieur à la moyenne de la fonction publique locale. Cette particularité statutaire illustre l'hétérotopie du service, qui se trouve structurellement plus proche des mouvements sociaux que les autres branches de l'organisation municipale.

Cette surreprésentation des contractuelles dans le groupe des cadres critiques peut s'expliquer par une nécessité de recruter des personnes expertes sur les sujets des droits des femmes, des discriminations et des migrations. Émilie Biland a montré que le savoir attendu des attaché·es territoriaux est de nature généraliste et opérationnel. Cette non-spécialisation s'explique notamment par le fait que les agent·es sont destiné·es à une carrière et non à un poste précis (Biland, 2008, p. 697). À la mairie de Paris, les postes disponibles sont d'abord diffusés en

¹⁵ Ce nombre prend en compte les différentes personnes qui ont pu se succéder à un même poste.

¹⁶ Rapport annuel de la fonction publique. Dossier « Effectifs et caractéristiques : un agent sur cinq est contractuel et un contractuel sur quatre est en contrat court », [En ligne] fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2019/06_Dossier-Contractuels_effectifs-2019.pdf

interne, durant une durée de trois mois, puis s'ils n'ont pas été pourvus durant cette période, ils sont ouverts aux candidatures externes. Il y a là un premier paradoxe concernant l'emploi dans les politiques d'égalité. Ce sont des métiers qui nécessitent de sortir des procédures de recrutement classiques des cadres territoriaux. Cet impératif reflète et contribue à la précarité du travail sur les politiques d'égalité. On verra en outre que le statut d'emploi au SDE est un déterminant majeur de la résistance et de la possibilité de défendre ses droits au travail.

Les agentes critiques se caractérisent également par leur jeunesse. Si en 2018, la moyenne d'âge est de 42 ans dans le groupe - ce qui est légèrement inférieur à la moyenne d'âge dans la fonction publique territoriale qui est de 45,2 ans¹⁷ - les âges sont polarisés et révèlent un noyau d'actrices proche de la trentaine (cinq ont 30, 31, 32 et 34 ans). Trois agentes ont entre 53 et 62 ans et six ont moins de 39. Elles sont donc dans une position de domination liée à l'âge vis-à-vis des agentes qui occupent des positions de pouvoir : la cheffe de service, les différentes cheffes-adjointes mais aussi les agentes avec lesquelles il y a des conflits ou qui exercent du harcèlement sont plus âgées (plus de 50 ans). Il faut ajouter que dans le quotidien du service, les agentes critiques constituent un groupe affinitaire, qui inclut également des stagiaires et les deux doctorantes CIFRE passées par le service (dont je fais partie), ce qui augmente l'impression d'homogénéité de genre et d'âge. La typologie des agentes critiques recoupe donc ce qu'observent Laure Bereni et Renaud Epstein (2015) en étudiant les agent·es territoriaux chargé·es des politiques anti-discriminatoires. Si retrouve en effet deux groupes d'âges - d'un côté des trentenaires de l'autre des quadra/quinquagénaires - le second n'est pas constitué d'hommes. Les agentes critiques sont quasiment toutes des femmes (7 sur 8) mais le sous-groupe des trentenaires est homologue à celui que décrivent Bereni et Epstein : des femmes très politisées, avec une formation en sciences sociales et plutôt marginalisées dans l'organisation. Il faut préciser que les hommes travaillant au SDE occupent des positions sociales particulières. Très minoritaires numériquement (trois sur vingt en 2018), les hommes présents dans le service pendant la première moitié de mon travail de terrain occupent tous une position minorisée du point de vue de la race, la sexualité et le handicap, ce qui peut renvoyer à des situations de « masculinité marginalisée » (Connell, Messerschmidt, 2015). Ce n'est qu'après 2019 que sont recrutés deux agents qui ne semblent pas avoir - autant que l'observation puisse le dire - d'appartenance minoritaire.

¹⁷ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique édition 2018. Titre II Faits et chiffres, [En ligne] https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/Fiche_decideurs-2018.pdf.

Les cadres critiques ont des opinions politiques marginales dans le contexte de la municipalité, distinctes des lignes prescrites par la maire et les élu·es. Elles revendiquent un antiracisme explicite et, du point de vue du féminisme, une approche intersectionnelle et une posture non-abolitionniste en matière de prostitution. Pour ces agentes, la défense de ces idées s'incarne dans leurs activités professionnelles. C'est ce critère qui distingue les agentes critiques des institutionnelles est leur position (loyauté ou dissidence) vis-à-vis de la ligne politique de la municipalité. De même que « la plupart des responsables lutte contre les discriminations des collectivités enquêtées tiennent à souligner, en entretien, la continuité entre leurs “convictions”, leurs “engagements” personnels et leur orientation professionnelle. » (Bereni, Epstein, 2015, p. 36), les agentes critiques agissent en fonction d'objectifs qui peuvent relever davantage de leurs convictions que des injonctions des élues.

En conclusion, les activités du SDE connaissent une valorisation inégale. Le travail des cadres est de nature autonome, informelle et nécessite une expertise. Les tâches des agent-es B et C sont les moins légitimes. Ils elles ont peu de possibilité d'expression au sein du service et vivent une pression liée aux délais et aux contraintes de rendu, dans le suivi des dossiers de subvention en particulier. À partir de leurs caractéristiques sociales et de leurs expériences professionnelles et militantes, on s'intéresse à la façon dont les agent-es accordent un sens politique à leur activité professionnelle. On a vu que le travail des agent-es B et C était plus contraint et formalisé que celui des A. Cependant c'est parfois leur présence même à ce poste qui correspond pour elles et eux à une forme d'engagement. Au niveau des cadres, on différencie les cadres institutionnelles et les cadres critiques. Cette distinction ne porte pas sur la politisation, dans le sens où un groupe ne n'est pas moins politisé que l'autre, mais sur la loyauté à la politique municipale. La position ambivalente des cadres critiques amène à entrer dans le détail de leur socialisation politique et de leur rapport au travail.

II. Respecter la fonction, s'opposer à l'institution. Le rapport au travail des cadres critiques

Il s'agit de décrire plus précisément le rapport au travail de la catégorie des agentes critiques, à partir de leurs trajectoires professionnelles, leurs expériences militantes, leurs convictions politiques et leurs relations avec les délégations.

1. Des circulations professionnelles avec le monde associatif

Il faut s'interroger sur les liens professionnels et militants qu'entretiennent les cadres critiques avec le monde associatif. Sur neuf, six d'entre elles ont eu un poste dans l'associatif avant d'entrer au Service de l'égalité. Pour les trois autres, deux ont exercé dans l'administration centrale ou territoriale liés aux droits des femmes et/ou à la lutte contre les discriminations, et la troisième a travaillé dans le secteur de l'animation. Florence Caussimon, par exemple, a travaillé pendant 15 ans dans une association qu'elle a participé à fonder, avant d'être recrutée à 49 ans dans le pôle intégration du SDE.

“En 1998 j'ai co-fondé une association, [X], j'y ai travaillé 15 ans et on fête les 20 ans là, en juin. Et donc l'ONG travaille dans le monde méditerranéen et en Asie mais aussi en France, en Europe avec les migrants originaires des territoires avec lesquels on travaille. Et du coup depuis le début on était très investis sur la question des migrants, on était une petite association, mais l'originalité qu'on avait c'était d'être vraiment positionnés sur ces deux territoires, en partant de l'idée aussi qu'il y avait de l'échange, des savoir-faire, de la valorisation des deux côtés. Ce n'est pas nous qui allions rapporter une expertise ou quoique ce soit.” (Entretien avec Florence Caussimon, agente du Service de l'égalité).

C'est par le biais de ce travail qu'elle rencontre des représentant·es de la ville de Paris. Son association reçoit des subventions de la politique de la ville pour son action auprès de populations migrantes à Paris, et c'est dans le cadre d'un « café social itinérant » qu'elle a créé, que Florence Caussimon rencontre la responsable de la Mission intégration, lutte contre les discriminations, droits humains. C'est aussi dans le cadre de ce travail associatif qu'elle développe une qualification qui se révélera utile dans le cadre de son poste au SDE, comme on le verra dans le chapitre 3 : la recherche de financements européens.

Le cas de Camille Bertolet est également révélateur des circulations entre le monde associatif et les secteurs administratifs de l'égalité. Âgée d'une trentaine d'années, elle est diplômée du master genre et discriminations d'un IEP. Ses deux parents sont fonctionnaires. Son parcours militant et professionnel tourne autour de deux domaines : les droits des femmes et les droits des étranger·es. Elle fait des stages dans une association féministe ainsi qu'à l'ACSE (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, qui existe entre 2006 et 2014) sur l'évaluation des politiques publiques concernant la mémoire des migrations. En parallèle de ses études, elle développe une pratique associative bénévole.

« Étudiante j'ai été militante en, oui ben c'est les politiques de la ville à [sa ville d'habitation]. C'est les quartiers les plus chauds [...]. J'ai, enfin ce n'était pas du militantisme dans le sens où ce n'était pas du lobbying politique mais c'était par militance que j'y allais. Je travaillais sur les asso de quartiers, d'accompagnement de gamins. Pas forcément enfin gamins de quartier, il n'y avait pas de critère, c'était les asso qui font de l'accompagnement scolaire, de l'activité etc., sur le fameux temps vide des gamins. Et du coup la mise en place d'ateliers théâtre. Par la suite après j'ai - là plus lobbying, enfin non pas lobbying - j'étais militante au sein des réseaux Éducation sans frontières, donc les étudiants étrangers. J'ai aussi fait des stages de théâtre forum avec une dimension militante en fait, qui était l'éducation populaire » (Entretien avec Camille Bertolet, agente du Service de l'égalité).

Camille Bertolet donne un sens particulier au militantisme et distingue implicitement une pratique militante d'une pratique professionnelle. Si l'accompagnement scolaire n'est « pas du militantisme » c'est qu'il renvoie au travail social et en particulier aux métiers de l'animation. Mais pour Camille Bertolet, ce travail est exercé de façon bénévole et investi d'un sens politique. En affirmant que des activités associatives institutionnalisées peuvent être une forme de militantisme, elle rejoint le cas d'une enquêtée d'Alice Romerio (2022), salariée du Planning Familial, qui affirme : « Faire des dossiers de sub, ça aussi c'est politique » (Romero, 2022, p. 119-120). La chercheuse juge que cette travailleuse féministe « plaide autant pour un salariat militant qui n'a pas à prouver son engagement en travaillant gratuitement que pour un bénévolat militant, c'est-à-dire qui ne se pense pas sur le registre de la charité et du don de soi, mais de l'action politique et collective » (*Ibid.*). Par ailleurs, le discours de l'agente montre son appropriation des catégories administratives puisqu'elle précise que le public des associations n'était pas défini selon le « critère » du « quartier » - les associations financées au titre de la politique de la ville doivent en effet justifier qu'elles s'adressent aux personnes habitant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Après ses études, Camille Bertolet occupe un premier poste à la Cimade dans le cadre duquel elle intervient en centre de rétention. Par la suite, elle déménage avec son compagnon en Amérique du Sud. Elle fait valoir son expérience institutionnelle - son stage à l'ACSÉ - et trouve un poste dans une mairie d'une ville de 100 000 habitant-es. Elle travaille alors « sur l'action sociale, planification stratégique, un peu plan égalité en fait », en essayant de développer des actions catégorielles.

« Il y avait très peu d'outils institutionnels pour appuyer des axes spécifiques femmes et migrants, parce qu'il n'y avait pas de plan interministériel, de rapport systématisé au niveau des

villes [...]. Donc c'était très difficile de légitimer des axes sur ces sujets-là, d'où le fameux *leitmotiv* avoir des stats, des datas pour légitimer les politiques derrière. » (Entretien avec Camille Bertolet, agente du Service de l'égalité).

Elle travaille donc dans un contexte de très faible institutionnalisation des questions d'égalité et éprouve des difficultés à légitimer la prise en compte des droits des femmes et des étrangères dans le cadre de politiques instituées, ici l'action sociale. Toujours en Amérique du Sud, elle travaille ensuite en freelance sur un festival de cinéma féministe tandis que, sur le plan bénévole, elle participe avec d'autres militantes à créer un « musée des violences », inspiré du travail d'une ethnologue sur les mémoires de la dictature dans le pays. Le projet consiste à demander à des femmes « victimes ou pas » de « rapporter un objet qui pour [elles] parle des violences faites aux femmes, et [qui ont été] exposé[s] dans différents endroits. » L'expérience la marque :

« C'était hyper chouette ça, c'était trop cool. C'était une période trop chouette parce que du coup, tu es hyper précaire hein, mais tu as vachement de liberté. »

« On peut dire que j'ai un peu consolidé mon expertise sur les violences par ces biais-là, et je suis rentrée en France et je voulais rester dans les violences faites aux femmes. Et après c'était assez prévisible en fait, mon parcours, je suis arrivée avec aucun réseau, donc ça a été me réinsérer. » (Entretien avec Camille Bertolet, agente du Service de l'égalité).

La trajectoire de l'agente montre comment des qualifications acquises dans le milieu associatif sont reconverties dans le milieu professionnel. Le cas de Camille Bertolet rejoint à nouveau celui de certaines professionnelles du Planning Familial étudiées par Alice Romerio, qui ont « suivi des masters spécialisés dans le but de concilier leur engagement féministe et leur carrière professionnelle avec l'émergence de nouveaux métiers en lien avec l'institutionnalisation de la cause des femmes » (2022, p. 148). À son retour en France, elle trouve un poste dans une association de lutte contre les violences envers les femmes en région parisienne, qu'elle apprécie mais qu'elle quitte au bout de quelques années : « Ce n'est pas hyper confortable non plus, dans le sens, moi mon boulot était assuré mais le salaire n'est pas fou du tout. Au bout d'un moment ça commence à peser, et puis tu as très peu de force d'impact quand même. »¹⁸ Pour ces raisons, elle a « voulu faire le pont sur le service public » et intègre la mairie d'une ville de petite couronne comme chargée de mission égalité femmes-hommes et lutte contre les discriminations. À nouveau, la précarité du poste (un CDD d'un an) et la faiblesse de moyens

¹⁸ Entretien avec Camille Bertolet, agente du Service de l'égalité.

(un budget annuel de 10 000 euros) la poussent à partir. En parallèle, au niveau militant, elle participe à animer la permanence à destination des femmes étrangères victimes de violences d'une association spécialisée sur les droits des étranger-es.

Son cas traduit une volonté pour faire de son engagement un travail salarié, dans des conditions qui la satisfont. Elle doit à plusieurs reprises transcrire au prisme de la recrutabilité (Pochic, 2007) des expériences acquises dans la sphère militante, pour parvenir à trouver un travail salarié dans ce domaine, dans des contextes nationaux différents dans lesquels elle n'a pas de réseau professionnel – en arrivant en Amérique du Sud et en rentrant en France. Mais si ces expériences ne sont pas satisfaisantes matériellement, elles constituent un marchepied pour son poste suivant. C'est son inscription dans des réseaux associatifs qui lui permet d'être recrutée au SDE, au sein du pôle égalité femmes-hommes.

« Sur la question de la porosité entre associations, institution, public, moi j'ai eu l'info avant la publication, par les réseaux associatifs que je connaissais, qui ont vu arriver dans leur boîte mail la communication de la part du cabinet à certaines personnes choisies, de la part de Linda Belham, la cheffe de cabinet, et c'est une de ces personnes associatives qui me l'a retransféré en mail privé, ce qui m'a permis à moi de candidater très vite. Et comme de par mon parcours précédent, je commençais à un peu identifier les acteurs, ça m'a permis d'appuyer par exemple ma candidature. Pour bonne information, j'ai directement aussi écrit à Sylvie [Carmel, chargée de mission égalité femmes-hommes au SDE], en sachant que je la croisais sur des réunions, en disant : "On s'était croisées lors de telle réunion, je souhaitais vous informer que j'ai candidaté au poste" etc. Après ça donc, phase de recrutement, ça a été un seul entretien, ce qui m'a surprise vu... le... l'écart entre l'offre et la demande que je supposais. Parce que je sais qu'on est quand même beaucoup aujourd'hui à être spécialisées sur égalité femmes-hommes, avec des profils très proches. Et c'était un recrutement avec la cheffe de service et Sylvie et ça s'est fait en trois semaines, un mois, la réponse. » (Entretien avec Camille Bertolet, agente du Service de l'égalité).

C'est son inscription dans le milieu associatif féministe qui a permis à Camille Bertolet d'être recrutée au SDE. Son discours montre que l'issue et la rapidité du processus de recrutement l'ont surprise. Le développement des filières d'études sur le genre (Bessin, Dorlin 2005 ; Andriocci, 2005) laisse planer pour les candidates à des postes la crainte d'une concurrence accrue. L'agente a donc occupé plusieurs types de fonctions dans des associations - bénévole puis stagiaire puis salariée – avant de devenir agente contractuelle de la fonction publique territoriale. Elle a également travaillé de manière indépendante et ses expériences de bénévolat

ont continué de se dérouler en parallèle de sa vie professionnelle. Après la fin de mon terrain, elle quitte le service et rejoint une autre collectivité territoriale, sur un poste également lié aux violences envers les femmes.

Deux ans après la fin de mon enquête, huit cadres critiques sur neuf ont quitté le SDE. Parmi les agent-es qui l'ont rejoint, certain-es ont un profil similaire, mais ce n'est pas la majorité. À part un départ en retraite, un départ dans une association et une création d'entreprise, toutes ont pris un autre poste en administration¹⁹. Trois sur cinq se sont éloignées des questions de causes catégorielles tout en restant sur des problématiques ayant une dimension sociale (emploi, logement, participation). Dans le chapitre 5, on verra que dans le cadre de la politique du handicap, certain-es agent-es quittent leur poste ou projettent de le faire pour travailler dans des associations, parce que les salaires y seraient meilleurs : cela semble être rarement le cas dans les secteurs des droits des femmes, des étranger-es et de la lutte contre les discriminations. Les parcours des cadres critiques vont moins dans le sens d'un va-et-vient entre associations et administrations que d'un départ dans l'emploi associatif pour se stabiliser dans des institutions.

2. Politisation et socialisation aux sciences sociales

S'intéresser à la trajectoire des agentes critiques permet d'identifier des déterminants de leur politisation. Pour plusieurs d'entre elles, leur expérience au SDE en fait partie. Âgée de 39 ans, Lisa Baguelet fait remonter son intérêt pour les questions de migrations à des cours qu'elle a suivis en IEP. Elle est également titulaire d'un DESS dans le domaine de l'économie sociale et solidaire. Après un premier poste dans l'associatif, elle a rejoint la mairie de Paris comme contractuelle. Elle a dirigé une Maison des associations de la ville de Paris pendant six ans puis a passé le concours d'attaché de la ville et rejoint le pôle intégration du SDE. Je lui demande en entretien si elle a eu des expériences militantes :

« Oui mais sur le commerce équitable et à Emmaüs, en Italie. [...] Ça m'a toujours intéressée l'immigration, l'histoire de l'immigration. Même si je n'avais jamais milité particulièrement. Cet intérêt, cette connaissance avaient été nourris par mon année en Erasmus et les cours que j'avais suivis là-bas. Je trouvais ça hyper intéressant mais je n'avais pas d'opinion particulière...

¹⁹ Dans le cas de la personne qui quitte le SDE pour un emploi associatif, il faut préciser que son expérience dans le service avait été très négative, on avait refusé de prolonger son CDD et elle subissait du harcèlement.

Je n'ai pas le souvenir qu'à l'époque j'avais, enfin je ne m'intéressais pas particulièrement au sujet, enfin comment dire, je suivais ça dans l'actualité mais ça ne s'était jamais traduit par un investissement militant. » (Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité).

Elle décrit l'intérêt qu'elle développe lors de ses études pour l'histoire de l'immigration comme intellectuel mais non-politisé. Elle identifie des moments de politisation : son « entourage amical » l'a faite « beaucoup réfléchir sur ces sujets-là » :

« Sur la question des DOM-TOM et des ultra-marins... C'est des sujets sur lesquels je n'avais pas du tout d'opinion ou de connaissances, je ne dis pas que j'en ai beaucoup maintenant mais j'ai pu découvrir Françoise Vergès, lire *Le ventre des femmes* ça m'a beaucoup interpellée... » (Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité).

Elle souligne également l'évolution de ses opinions dans le cadre du service.

« Quand j'ai intégré le service, je me suis formée, auto-formée et j'ai, je pense, acquis de nouvelles connaissances et développé aussi des opinions que je n'avais pas avant. J'ai peut-être même changé d'opinions. Sur les questions de non-mixité, si tu m'avais posé la question quand j'avais 18 ans, j'étais hyper jacobine, je lisais Charlie Hebdo (mais c'était avant Philippe Val à ma décharge) et j'aurais dit : "Non mais ça va pas !" À l'époque je trouvais que la charte européenne des langues régionales et minoritaires c'était de la merde... » (Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité).

Les exemples pris par l'agente informent en creux sur les cadrages auxquels elle fait référence. Le fait de parler de jacobinisme et d'une opposition aux langues régionales renvoie à l'universalisme républicain, tandis que l'exemple de la non-mixité renvoie à des pratiques militantes qui, si elles ont une histoire longue, ont été réactivées à l'époque contemporaine dans des sphères féministes et/ou antiracistes souvent radicales (Jacquemart, Masclet, 2017 ; Védie, 2020). C'est donc sur le rapport aux questions minoritaires et à la reconnaissance des particularismes que Lisa Baguelet dit avoir évolué.

Elles sont plusieurs à souligner que leur expérience au sein du service a contribué à les acculturer et à forger leur expertise. C'est le cas de Morgane Thévenon. Elle est âgée d'une trentaine d'années et ses parents appartiennent à la classe moyenne, employés de bureau dans l'administration. Elle se dit féministe très tôt – « j'avais écrit MLF sur ma trousse en première » raconte-elle en entretien - et fait ses études supérieures dans un Institut d'études politiques. Avant de rejoindre la mairie de Paris, elle a occupé un premier poste de chargée de mission

lutte contre les discriminations, dans un conseil régional, dans le cadre duquel elle raconte avoir financé des associations ayant des positions opposées à celles des institutions, telles que le STRASS, syndicat du travail sexuel. À l'époque de l'enquête, elle milite au sein d'un collectif féministe dans le champ de la santé, après avoir longtemps « cherché le bon collectif »²⁰.

« J'ai vachement évolué depuis que je suis en poste à la mairie... À la région je pensais un peu que je maîtrisais mais laisse tomber, j'ai vraiment beaucoup beaucoup appris ici. Donc te dire que je suis arrivée avec une vision très précise du référentiel... Quand Eva [sa prédécesseuse], m'a expliqué son poste avant que je le prenne, elle n'arrêtait pas d'utiliser le mot "référentiel". Je ne savais même pas ce que ça voulait dire ! J'étais là : "Ouah ça fait trop bien référentiel ! Mais ça veut dire quoi ?" Et quand j'ai compris ce que c'était, je n'ai fait que l'utiliser ! Mais c'était très récent, tout ça je l'ai appris ici. » (Entretien avec Morgane Thévenon, agente du Service de l'égalité).

Pour certaines agentes, leur socialisation professionnelle au SDE passe donc par une appropriation de notions issues des sciences sociales. L'expérience professionnelle dans le service s'accompagne d'un apprentissage de savoirs théoriques, mais aussi de connaissances administratives liées au contexte local, comme l'explique Lisa Baguelet dans le cas de la politique d'intégration des étranger-es.

« Tu vois, des personnes comme [X], que j'estime beaucoup par ailleurs, je pense que quand elle est arrivée ce n'était pas évident, ce n'était pas clair pour elle non plus. Mais on s'est tous formés. C'est une matière très particulière, ce n'est pas une matière administrative, ce n'est pas une matière réglementaire, si tu la travailles de là où on la travaille. Si tu travailles sur les politiques d'intégration au niveau de l'État, ce n'est pas pareil. » (Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité).

L'agente fait référence au fait que l'intégration n'est pas une compétence obligatoire des communes. Comme on le verra dans le chapitre 3, l'intervention des collectivités locales et notamment des villes en direction des migrant-es est sujette à des ambiguïtés. Celles-ci n'ont pas de compétences en termes d'immigration ou d'hébergement, mais elles peuvent agir dans différents domaines qui sont les leurs (l'information publique par exemple). Dans le cas de Paris, les compétences départementales en termes de politiques sociales ont placé « l'accueil des réfugié-es » sous l'égide de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), tandis que l'intégration des étranger-es est gérée par la Direction de la démocratie,

²⁰ Entretien avec Morgane Thévenon, agente du Service de l'égalité.

des citoyen·nes et des territoire (DDCT). Le discours de l'agente rejoint donc les propos de Camille Bertolet sur la nécessité d'un cadre national pour légitimer des actions locales.

Les cadres critiques ont donc en commun d'investir dans leur travail des convictions politiques personnelles. Leur expérience au SDE constitue un moment de politisation et d'acquisition de savoirs. Cette position particulière se traduit par un investissement fort dans leurs activités professionnelles.

3. Un investissement intense dans le travail

Le rapport de certaines cadres critiques au travail passe par des rythmes soutenus et une intensité générale du travail. C'est ce que raconte Marine Berteau.

« Comme moi je suis un petit peu hyperactive [...] il fallait quand même que je m'alimente. Parce que moi je reste persuadée, c'est un avis très personnel mais moi je reste persuadée qu'on est dix fois trop dans ce bordel. Enfin dix fois trop... C'est toujours pareil, s'il y avait de vraies orientations, on ne serait pas dix fois trop. Mais à l'heure actuelle on est dix fois trop, et en plus on est devenu un service événementiel, logistique, géant quoi. Donc on est dix fois trop. Ce qui fait que si tu as vraiment envie de bosser, très vite tu te retrouves à ne pas avoir assez quoi, ne pas avoir assez à manger. »

« Et je me souviens, à un moment donné on a fait les conférences citoyennes [...] Moi j'ai dit : "Est-ce que je pourrais s'il-vous-plaît travailler ?" Alors du coup [la cheffe du service] m'avait dit : "Ok Marine tu seras référente du projet". Mais elle, elle croyait que je voulais être cheffe. Donc elle me renvoyait toujours à : "Mais Marine tu ne peux pas être cheffe tout le temps, il faut savoir travailler en équipe". "Mais ce n'est pas que je veux être cheffe ! C'est juste que je veux avoir du travaaaail..." [ton mélodramatique] [rires] Tu comprends ? »

« Déjà que j'ai un gros appétit, on me met un petit pois dans l'assiette, merde ! » (Entretien avec Marine Berteau, agente du Service de l'égalité).

Marine Berteau fait partie des agentes qui travaillent de manière intensive. Elle considère que les ressources sont mal allouées et qu'il y a une déperdition des forces au sein du service. Cet avis est lié à deux enjeux : en premier lieu, son expérience de l'ennui au travail et sa crainte de ne pas avoir assez de choses à faire, et en second lieu, le fait qu'elle condamne les orientations

qu'ont pris les missions du service. L'organisation d'évènements à l'occasion de différentes journées mondiales a constitué une priorité de la délégation de l'élue chargée de l'égalité femme-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains durant le mandat. Son propos pointe, non pas que les politiques mises en place méritent moins de moyens, mais qu'il existe des situations très variées en termes d'investissement au travail selon les agent-es. Enfin, si elle précise que cette opinion est personnelle c'est parce qu'elle sait que d'autres membres du service ont l'avis inverse, considèrent qu'ils ne sont pas assez nombreux et poussent à ce qu'il y ait des recrutements.

C'est le cas de Florence Caussimon, chargée de mission au pôle intégration, qui fait preuve également d'un rapport intensif au travail. Cet enjeu apparaît en entretien après une question portant sur un autre sujet.

- *Est-ce que parfois tu dois gérer des dissonances entre tes positions à toi, en termes d'idées ou de positions politiques - de manière générale, comment est-ce qu'on traite ces sujets-là – et celles qui t'entourent ? Est-ce que parfois tu as le sentiment de te trouver en contradiction du point de vue des idées ?*

Alors moi c'est presque l'inverse. Je suis tellement surchargée de travail que parfois je me dis, mais j'ai honte, je devrais mieux connaître, mieux savoir, aller à ces évènements-là pour nourrir justement ma réflexion, ma position... Et des fois je sature tellement et je n'ai tellement pas le temps, que je ne prends plus le temps. Alors que normalement ça fait partie de mes responsabilités, et que des fois le fond du sens, je le perds un peu. Tu vois par exemple, il y a ces interventions, de François Héran je crois, au Collège de France, qui fait des trucs sur cette nouvelle chaire qui a été créée. Évidemment qu'il faut y aller ! Et ben je ne sais pas si je vais y arriver. Tu vois ? Donc j'ai un peu honte quand tu me dis : "Est-ce qu'il y a des contradictions ?" Parce que j'ai envie de dire, au bout d'un moment : je ne sais plus. (Entretien avec Florence Caussimon, agente du Service de l'égalité).

L'enjeu de la charge de travail émerge donc au moment d'une question qui n'a rien à voir - sur les clivages idéologiques qu'il peut y avoir entre les acteur-ices. On peut y voir le signe que le rapport général au travail de Florence Caussimon est défini par cet excès : c'est la surcharge qui marque son quotidien professionnel. Dans l'extrait, Florence Caussimon exprime une frustration à ne pas pouvoir se consacrer à ce qu'elle estime être la dimension intellectuelle de son travail, le fait d'entretenir un lien avec les sciences sociales pour légitimer son expertise. En soulignant la difficulté à se comporter en universitaire quand on est agent territorial - en se rendant à des conférences sur son temps de travail - l'expérience de l'agente illustre aussi

l'hétérotopie du SDE. Du point de vue de l'enquête, il n'est pas anodin qu'elle exprime le fait de ressentir de la honte, suscitée par la question posée. On peut y voir un effet de la dimension ethnographique des entretiens menés avec les membres du SDE. Le fait de se connaître au préalable donne à la relation un fondement de confiance et permet l'expression de ce type de discours. L'expression d'émotions s'est rarement produite avec les agent-es d'autres directions, que je contactais sans les connaître.

Certaines cadres critiques montrent donc un investissement au travail fort. Il se traduit par des horaires plus longs que les autres. Cet investissement passe également par l'impulsion de projets nouveaux, dont elles sont à l'initiative - c'est le cas pour au moins cinq agentes critiques sur huit. Le cas de Morgane Thévenon illustre un rapport à la charge de travail différent de celui de Florence Caussimon. L'agente évoque le suivi du Réseau de détection des discriminations (RDD), qui représente en théorie 30 % de son poste.

« Faire des trucs oui, mais quand tu vois un peu les choses avancer, quand tu as un soutien administratif, un soutien politique. Là j'ai beaucoup l'impression de m'essouffler toute seule. Donc quand je commence à stresser, je me dis : "Attends OK, regarde le *big picture*. OK tu as 30%, tu es toute seule, tout le monde s'en fout. Ce n'est pas une question à l'agenda public national, ni local (à part par l'évènementiel). Dans ce contexte-là, tu vois ce que tu peux faire mais tu te calmes". Je n'aime pas penser comme ça parce que j'aspire à avoir, voilà, de l'ambition et... de lutter et tout, mais je n'ai pas non plus envie de me rendre malade. Et la frontière dans les profils un peu comme nous, c'est ma collègue [X], c'est qu'on a un peu l'impression qu'on a une mission sur terre, quoi. Et qu'on doit l'accomplir à tout prix, et qu'on est les seules là-dessus. Sur [sa mission], elle passe des heures, ça n'a rien à voir avec moi, elle bosse le week-end, elle bosse comme une folle la semaine... Et elle dit : "Tout le monde s'en fout en fait." Ce n'est pas comme le réseau RDD parce que, elle là, ça répond à des besoins, mais du coup quand tu l'entends parler, elle n'arrive pas du tout à remettre en question le fait que c'est bon, elle peut se calmer un peu. Que la survie des gens et [sa mission] va survivre si elle en fait un peu moins. Sur certains profils de gens du service - en fait assez peu - vu qu'on peut avoir des valeurs assez fortes, on peut être militant à côté, on a tendance à être vraiment hyper investi et se dire que si on ne fait pas, il ne se passera rien, que ça repose sur nous, et du coup arrêter de faire ou moins investir, pour moi c'est compliqué. J'ai l'impression que j'abandonne quelque chose quoi. Et en même temps je suis lucide et pragmatique sur le système. Ça fait 10 ans que je suis dans la fonction publique et là j'analyse les acteurs en présence. » (Entretien avec Morgane Thévenon, agente du Service de l'égalité).

Elles sont donc plusieurs à constater que ce qu'elles font, les dossiers qu'elles suivent et les dispositifs qu'elles gèrent, intéressent peu leur hiérarchie et les élu-es. Morgane Thévenon a conscience de l'ambivalence et de la tension qui caractérise sa position : son engagement la pousse à s'investir avec intensité dans son travail mais ce travail n'est ni reconnu ni rendu utile. Elle cherche à prendre de la distance avec son activité mais n'est pas satisfaite de ce compromis : limiter les affects qui la lient à son travail revient à réduire ce qui légitime et donne du sens à son quotidien professionnel. Sa façon de résister à la frustration est de rester dans le cadre des règles de son poste : des horaires raisonnables (elle part vers 17h) et une absence de travail le week-end. Elle se distingue ainsi de la collègue qu'elle cite, qui ne met pas les mêmes limites. C'est là la preuve de l'effet de la politisation du rôle professionnel : même en étant consciente de ces ambivalences, le compromis qu'elle trouve demeure insatisfaisant. À partir de la définition d'Howard Becker (1960), Lorenzo Barrault-Stella décrit l'engagement comme « l'endossement d'un rôle et d'une identité, autorisant des degrés fluctuant d'attachement qui peuvent être liés à des motivations préexistantes tout autant qu'à l'activité de l'organisation » (2021, p. 830). Ces deux dimensions apparaissent dans le cas des agentes critiques : leur position professionnelle matérialise l'articulation entre des convictions politiques personnelles et un moyen d'agir sur les inégalités, par la construction de l'action publique.

L'extrait évoque également le rapport au travail des professionnel·les étudiées par Alice Romerio dans son étude du Planning familial. « Militante salariée » ou « professionnelle engagée, le travail féministe leur permet de pratiquer un féminisme de terrain et de contribuer à l'élaboration collective et permanente d'une pensée féministe » (Romerio, 2022, p. 168). Quand la chercheuse demande à une enquêtée si cet engagement se traduit par « du temps en plus », celle-ci lui répond que non : « C'est pas une histoire de temps bénévole, c'est une histoire d'attitude au travail un engagement plus perso, un intérêt collectif, quelque chose qui fait bouger les uns les autres » (*Ibid.*, p. 169). On retrouve cette description chez Morgane Thévenon qui dit aspirer à « avoir de l'ambition et à lutter », formulation qui met en évidence la façon dont s'imbriquent la dimension professionnelle et la dimension politique. Cet « engagement à la remise en cause » (*Ibid.*, p. 169) se retrouve chez les cadres critiques, pour qui cette position peut s'accompagner ou non d'un surinvestissement dans le travail. Il peut cependant entrer en contradiction avec leur statut d'agent-es publics.

4. Exercer un travail politique au niveau administratif : une contradiction interne

Le discours des agentes critiques montre qu'elles perçoivent une tension entre leur façon d'investir leur rôle professionnel et la norme de neutralité du fonctionnaire²¹. Elles s'adaptent et composent avec cette incompatibilité théorique de diverses façons.

« Comment tu fais la part des choses entre intérêt ou investissement ? Enfin moi plus un intérêt, parce que je ne suis pas engagée dans des structures ou collectifs associatifs, mais entre ton intérêt et tes opinions personnelles et comment tu les traduits administrativement ? Parce qu'il y a tellement de... Déjà en tant que fonctionnaire tu n'es pas sensé... à la base, enfin, de base. Après on avait tellement de liberté que voilà, on pouvait aussi éventuellement proposer des choses. Mais rien que sur des trucs hyper basiques comme : quel est le public de l'intégration ? Ben ce n'est pas les enfants d'immigrés, qui ont fait toute leur scolarité en France ! » (Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité).

Lisa Baguelet attribue la « liberté » dont elle disposait à son poste au contexte organisationnel du SDE : c'est parce que les responsables hiérarchiques sont en retrait que les cadres ont une marge de manœuvre conséquente. C'est donc une anomalie, et non pas le fonctionnement « normal », prescrit, d'un service administratif. On se penchera dans le chapitre 4 sur les efforts administratifs pour définir précisément le public de la politique d'intégration.

Elle fait référence implicitement à l'obligation de neutralité des fonctionnaires. Le rôle de fonctionnaire territorial tel qu'il est prescrit suppose une « réserve » et un respect de « la délimitation des rôles construits comme distincts et hiérarchisés » que sont le travail d'élue et le travail d'agent-e (Biland, 2008, p. 423). La norme de neutralité suppose une mise à distance de l'allégeance partisane et des convictions personnelles. Lus Prauthois et Émilie Biland le rappellent : « La spécificité du secteur public tient à la portée et aux limites du principe de neutralité, qui imprègne le droit administratif en justifiant les mécanismes de recrutement (accordant une grande place aux concours) et de déroulement de carrière (en partie fondé sur l'ancienneté). Selon la lecture de Pierre Bourdieu (1990, p. 87), ce principe fait du “serviteur de l'État” une figure “délocalisée, départicularisée et déprivatisée”. Mais cette figure est en fait

²¹ « Le principe de neutralité du service public interdit au fonctionnaire de faire de sa fonction l'instrument d'une propagande quelconque. La portée de cette obligation est appréciée au cas par cas par l'autorité hiérarchique sous contrôle du juge administratif. L'obligation de réserve est une construction jurisprudentielle complexe qui varie d'intensité en fonction de critères divers (place du fonctionnaire dans la hiérarchie, circonstances dans lesquelles il s'est exprimé, modalités et formes de cette expression). », « Les droits et les obligations », 6 septembre 2021, [En ligne] fonction-publique.gouv.fr/droits-et-obligations.

ancrée dans les rapports sociaux : les normes de neutralité et de rationalité sont socialement codées comme masculines et assoient le privilège social des hommes blancs hétérosexuels » (2022, p. 25). La légitimité du métier d'agent public est donc attachée à une norme de neutralité, elle-même socialement située. Le sens politique que les agentes critiques donnent à leur travail entre en tension avec la construction normative du rôle de fonctionnaire. Elles doivent composer avec la tension inhérente à l'exercice de leur activité professionnelle telle qu'elles l'investissent. Ainsi une agente critique qui se compare à une de ses collègues estime que celle-ci a « intégré la posture du fonctionnaire, par rapport aux élus [...] elle a intégré la hiérarchie ». Elle ajoute : « Moi non, c'est mort. Moi je considère qu'on doit les *driver*. »²²

Le second entretien réalisé avec Morgane Thévenon, référente Cifre et chargée de mission lutte contre les discriminations, a lieu au début de l'année 2018. C'est le début de mon contrat Cifre et cela fait un semestre que je n'ai pas été présente dans le service, après mon année en tant que prestataire. J'interroge l'agente sur les discours qu'elle tient alors que je l'accompagne au quotidien dans ses rendez-vous et réunions professionnelles.

– “Tu t'es sentie avoir un discours plus politique ? Plus cash, plus explicite... ?

Oui, peut-être depuis la rentrée. Je suis plus en confiance, sur les concepts, argumentaires et tout. Et c'est ma manière de résister quoi. Ils me font tellement chier, c'est tellement dur, humainement. J'ai de l'eczéma partout et ça ne s'en va que quand je pars en vacances. Et du coup c'est dur et c'est ma soupe. Si je devais tout le temps servir le discours de l'institution, je pêterais un câble quoi. Alors c'est un peu jusqu'à ce qu'ils le remarquent et que je me fasse tacler - je suis un peu finaude, je ne suis quand même pas binaire, donc je fais quand même gaffe où je dis et tout, mais bien sûr que ça peut fuiter quoi. Bien sûr qu'on pourrait dire : “Qu'est-ce qu'elle raconte, elle est folle ou quoi ?” Ce n'est jamais arrivé pour l'instant. Mais c'est des moments où je me sens en cohérence avec moi-même. En tout cas personne ne m'a jamais dit “T'abuses”. [...] Des fois j'ai l'impression de ne pas jouer très *corporate*. Mais c'est ma façon de survivre à ce poste, c'est d'être là-dessus quoi. Et je me demande souvent si c'est ça être professionnelle sur ce poste. Je ne sais plus à qui j'en parlais et qui me disait : “Mais si complètement !” [...] Ce n'est pas des sujets où tu peux rester : « Euh la loi, l'article 225-2 du code pénal... » [d'un ton pincé]. Enfin tu vois, si tu ne mets pas tes tripes, si tu ne montres pas à quel point ça ampute des vies... C'est aussi très émotionnel. En tout cas je ne fais pas semblant d'être émue ou vénère et du coup je ne pourrais pas le vivre autrement.” (Entretien avec Morgane Thévenon, agente du service de l'égalité).

²² Extrait du journal de terrain

Pour Morgane Thévenon, exercer son travail tel qu'elle le conçoit consiste à porter un regard critique sur la ligne politique prescrite par l'institution. Elle fait référence aux acteur·ices à qui elle doit rendre des comptes (sa hiérarchie et la délégation) comme d'un cadre rigide et difficile à supporter. Son récit fait état de problèmes de santé psychosomatiques, qui illustrent les impacts du travail au SDE sur la santé. Parmi les neuf cadres critiques, plusieurs ont eu recours à la médecine du travail (au moins deux) et deux d'entre elles ont été victimes de harcèlement au sein du service.

Morgane Thévenon refuse de s'approprier la matrice idéologique de l'exécutif et choisit d'exercer le rôle d'experte de l'anti-discrimination d'une façon qui soit fondée sur d'autres référents théoriques et idéologiques, à savoir des lectures de sciences sociales et un engagement politique radical, notamment en matière de féminisme. Il faut prendre en compte les caractéristiques de l'institution - la mairie centrale - et l'organisation locale du travail pour comprendre la possibilité de l'expression d'une subjectivité politique. On a vu qu'une partie importante du travail des cadres était d'occuper une fonction d'expertise auprès d'acteur·ices varié·es, et en particulier de professionnel·les qui travaillent en contact avec du public dans le champ du travail social, associatif ou médico-social. C'est parce que le travail des cadres du SDE comporte cette activité qu'on a décrite comme autonome et informelle qu'elles ont l'espace, l'occasion et la marge de manœuvre pour exprimer leurs points de vue. En ce sens, le travail administratif de l'égalité est donc un travail de politisation²³. En s'adressant aux *street-level bureaucrats*, et donc en agissant au point de rencontre entre la population et les institutions, c'est un travail qui cherche à rendre les individu·es sensibles à ce que les hiérarchies sociales ont d'arbitraire. Ainsi j'ai pu entendre une agente dire : « Je vais exploiter les zones grises de ma zone de pouvoir »²⁴ pour parler de la rédaction d'un document explicatif et du contenu du discours qui sera proposé. Parce qu'il n'est pas encadré ni par des règles ni par une organisation du travail définie, ce travail dépend du rapport personnel qu'entretiennent les agentes avec leur activité et demeure en cela particulièrement volatile.

Le propos de Morgane Thévenon fait également référence au lien entre le politique et les affects (London, 2010). Elle insiste sur la dimension émotionnelle de son travail de politisation : « J'en

²³ Un colloque international organisé par le CERAPS (Université de Lille) et le CPDS (Université de Montréal) les 12 et 15 mars 2021 s'intitulait « Travail de politisation : pratiques et réceptions » et définissait le concept comme « toutes formes de tentatives ou d'efforts, plus ou moins institutionnalisés, structurés, organisés, routinisés visant plus ou moins explicitement à façonner le rapport au politique de personnes ou de groupes sociaux, c'est-à-dire à la fois leur rapport à la politique institutionnelle et leur rapport à la conflictualité sociale. » « Travail de politisation : pratiques et réceptions », Appel à contribution, *Calenda*, 22 juillet 2019, [En ligne] calenda.org/653651.

²⁴ Extrait du journal de terrain.

ai marre des discours lisses, sans émotion, sans aucune colère. Parce que je suis blanche et que je suis mairie de Paris, j'ai ce boulevard pour le faire, quoi. Donc tant que personne ne me dit "vous n'êtes pas très neutre"... »²⁵ Elle suggère ici que si elle subissait une assignation raciale, elle ne pourrait pas s'exprimer aussi librement. Sa pratique professionnelle passe donc par une utilisation de ses caractéristiques sociales – sa blancheur et son rattachement institutionnel – à des fins de politisation des acteur·ices auxquelles elle s'adresse. L'emploi de certains termes forts – comme le fait que les discriminations « amputent des vies » – apparaissent donc comme des vecteurs d'indignation (Aït-Aoudia *et al.*, 2011). Par ailleurs, son propos évoque un rapport particulier au droit : recourir au registre des émotions lui permet de contrebalancer ce qu'elle perçoit comme la froideur des règles de droit.

Enfin, le discours de Morgane Thévenon évoque le registre de la dignité. Elle utilise les termes de survie, de résistance, de soupape pour parler du fait de tenir des propos auxquels elle croit. S'exprimer à partir de sa propre boussole idéologique lui permet de supporter les conditions difficiles d'exercice de son travail. Dans ce contexte, la norme de neutralité du rôle de fonctionnaire fait office de figure en surplomb, qui vient signifier la déviance de sa pratique. Elle est partagée entre deux sentiments contradictoires : celui de ne pas faire correctement son travail – parce qu'elle ne respecte pas le rôle prescrit et parce que ses supérieur·es n'approuveraient pas la façon dont elle l'exerce – et celui d'une adéquation entre sa fonction et sa pratique – l'idée que c'est *ça*, être chargée de mission lutte contre les discriminations. La contradiction entre l'allégeance à l'institution et l'allégeance à la fonction (Mansbridge, 1995) signifie que le rôle est structurellement bancal, désajusté. L'agente est sur le fil : elle craint, attend presque, que ses discours soient réprouvés. La situation ne semble pas durable et c'est à l'issue de cet entretien qu'elle m'annonce qu'elle va changer de poste et quitter le service dans trois mois.

Cet exercice particulier de la fonction de cadre territorial mérite d'être interrogé. Les études sur la participation de l'administration à la construction des politiques publiques se sont concentrées d'abord sur le niveau national (Thoenig, 1987) puis, au niveau local, sur les agent·es placé·es à la tête d'administrations : les Directeurs généraux des services (DGS) (« Secrétaires généraux » avant 1987), qui apparaissent « au croisement du politique et de l'administratif, comme les membres de cabinet » (Douillet, Lefebvre, 2017, p. 163). Il y a ici un parallèle avec les cadres critiques : même si elles ne sont que des cadres intermédiaires, elles

²⁵ Entretien avec Morgane Thévenon, agente du Service de l'égalité.

adoptent le « rôle prescriptif » (Le Saout, 2008) des « cadres gouvernants » (Roubieu, 1999). Mais contrairement aux hauts fonctionnaires territoriaux, elles ne sont pas prises dans des rôles de management : la marge de manœuvre dont elles disposent et leur propension à s'investir intensément dans leur travail permettent leur participation concrète à la construction des politiques publiques.

Dans leur travail de synthèse sur la sociologie du pouvoir local, Anne-Cécile Douillet et Rémi Lefebvre s'arrêtent sur la participation des cadres intermédiaires territoriaux à la fabrication de l'action publique : ils citent des choix en matière de vidéosurveillance (Douillet, Dumoulin, 2014) et une défense de l'échelle supracommunale en opposition aux choix des élus (Desage, 2012). Si toute forme de décision administrative peut porter un sens politique - aucune n'est purement technique - on peut avancer que l'expertise et l'engagement des cadres critiques est d'un autre ordre : ils représentent pour elles un risque, à la fois professionnel et personnel. La pression à respecter la ligne politique prescrite est d'autant plus forte que les politiques d'égalité sont catégorisées comme des sujets sensibles.

Dans le chapitre 4 qui porte sur la politique de lutte contre les discriminations, on verra que les agent-es institutionnelles font preuve de précautions quand elles parlent de discriminations ethno-raciales. L'idée qu'un terme, un discours ou une association est « polémique » revient systématiquement. Cette « conscience constante des effets politiques de l'action » - ou « politisation fonctionnelle » (Dion, 1986, p. 95) - se produit donc sur le mode de l'appropriation de la charge symbolique et politique des questions minoritaires. Ces agentes voient les politiques du SDE comme des sujets sensibles et ont conscience que certains discours peuvent avoir des conséquences sur les élu-es et leur carrière. Le rapport aux élu-es des cadres institutionnelles relève d'une appropriation des contraintes du travail politique, et en particulier des enjeux de rentabilité électorale. C'est au miroir de cette pratique qu'il faut comprendre le rapport au travail des cadres critiques : il est d'autant plus risqué pour elles, en termes de conditions de travail, de maintien dans l'emploi et de santé, de produire des discours qui s'opposent à l'institution. En outre, si l'imbrication entre politisation et travail peut passer par le fait d'agir en fonction de son propre agenda, elle peut aussi consister à engager personnellement son identité au travail. C'est le cas par exemple d'une agente qui, lors d'une formation qu'elle anime, parle des « privilèges » qui caractérisent sa position sociale tout en explicitant des éléments de son identité comme le fait de n'être « pas forcément hétéro »²⁶.

²⁶ Extrait du journal de terrain.

Dans ce contexte, il faut s'intéresser aux différentes manières de composer avec les contraintes professionnelles et avec la dépendance aux élu-es.

5. S'opposer ou se désengager : différentes manières de résister aux contraintes des élu-es

Le cas de Marine Berteau se distingue des autres agentes critiques, dans le sens où elle est la seule à être parvenue à s'extraire des contraintes organisationnelles. Pour comprendre sa position, il faut revenir à son expérience dans le service. Recrutée autour des élections municipales de 2014, avant la fusion qui crée le SDE, elle subit un contexte de travail difficile. Les conflits sont nombreux entre sa cheffe de service et le cabinet de la nouvelle élue²⁷. Les tensions montent à un point tel que le cabinet ne s'adresse plus à la majorité de l'équipe, qui soutient leur cheffe. Marine Berteau vit la situation comme une mise au ban.

« Pour moi c'était d'une violence inouïe parce que j'ai un parcours de bonne élève. C'est-à-dire que, où que j'aie en général c'est toujours : je suis la première de la classe, je travaille des masses et des masses et des masses. D'ailleurs mon poste d'avant ils ne voulaient pas que je parte. J'ai ce positionnement dans la vie, qui n'est pas forcément bon hein ! Mais j'ai ce positionnement dans la vie. Et là d'un coup j'étais devenue la cancre. Et ben c'est assez violent. En fait c'est super violent. »

« Ça m'a fait bien comprendre la position de quand tu n'es plus quelqu'un de privilégié, quand tu n'es plus quelqu'un à qui on accorde du crédit. Quand quoique tu dises, tu es suspectée de dire une connerie. Ben ça m'a fait une formation accélérée pour comprendre la place, voilà. Et ben en fait, effectivement, très vite, tu ne crois plus en toi. Moi j'étais persuadée que j'étais devenue cette femme-là, qui ne travaillait plus bien, qui ne comprenait plus rien, qui n'avait plus aucune compétence et qui en plus était une chieuse, et qui était une chieuse pour masquer son manque de compétences. Donc c'est, ouais, ça a été pffiouuu... Explosion quoi. Explosion de l'identité. » (Entretien avec Marine Berteau, agente du Service de l'égalité).

Marine Berteau partage avec d'autres cadres critiques un niveau élevé d'investissement au travail : elle travaille beaucoup, souhaite bien faire et en tire de la gratification. Lorsque l'attitude des responsables politiques, qui correspond à une forme de harcèlement moral, la

²⁷ Pour des raisons d'anonymat, on ne précise pas ici s'il s'agit de l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes ou bien de la Mission intégration, lutte contre les discriminations, droits humains.

touche, elle en subit les effets durement. Elle explique durant l'entretien avoir eu des problèmes de santé, au niveau psychologique, dus à cette situation de travail. En conséquence, elle choisit d'ajuster ses attentes professionnelles.

« Donc là je me suis dit : “Voilà Marine tu as deux options. Soit tu t'en vas. Enfin tu as trois options. Soit tu t'en vas. Soit tu essayes de continuer à bosser coûte que coûte, dans ces conditions quand même. Soit tu aménages.” Et c'est comme ça que en fait, j'ai renoncé à toute ambition. Mais toute ambition. Et c'est vraiment, comment on appelle ça ? L'inversion du stigmaté quoi. C'est vraiment ça que j'ai vécu, c'est-à-dire : “Ok, je suis incompétente ? Je ne fais pas ce qu'on me demande ? Et bien c'est vrai. C'est vrai, je suis incompétente. Vous allez me payer à rien foutre. Et en plus quand vous allez me demander un truc, si je ne suis pas tout à fait convaincue, je ne le ferai pas.” Donc en fait je me suis retirée toute la partie *reporting*. C'est-à-dire ici, quand les gens vont voir une association, ils font un compte-rendu de trois pages. Et c'est très bien hein ! Ce n'est pas le problème. [...] Moi j'ai renoncé à tout ce qui est de l'ordre de la transmission de ce que je faisais en fait. Donc ça m'a libéré du temps [...] Donc en fait c'était moi, même si personne ne le savait, qui avait le plus de dossiers. Mais ça ne se voyait pas, et je continuais à avoir cette image de la fille qui ne fout rien, qui ne sait pas, qui ne connaît pas ses dossiers, du coup qu'on ne sollicite plus quand on a besoin d'expertise. Voilà. Alors ce n'est pas satisfaisant non plus hein, mais je me suis dit : “Écoute, travaille sur des échappées. C'est ta vie, tu n'as plus 20 ans, est-ce que tu as vraiment envie de la gâcher à prouver à des cons que tu as de la valeur ? Ou est-ce que tu t'en fous finalement de ce que ces gens pensent de toi et tu essaies de faire bouger des choses à ton niveau ?” Donc j'ai continué à travailler beaucoup mais sans que ça se sache. » (Entretien avec Marine Berteau, agente du Service de l'égalité).

La priorité de l'agente est de continuer à travailler « beaucoup » et de façon à « faire bouger les choses » à son échelle. Elle ajoute qu'elle ne souhaite pas « se placardiser ». Elle décide de ne plus informer sa hiérarchie et la délégation de ses activités quotidiennes et de l'avancement de ses dossiers. Le fait qu'elle puisse mettre en œuvre cette évolution de ses pratiques traduit implicitement deux choses. D'abord, son statut de fonctionnaire la protège (davantage que celui de contractuel) des décisions que pourraient prendre ses supérieur-es à son encontre. Ensuite, comme on le verra, le management distancé de la cheffe du service et du directeur fait que les agent-es sont en contact direct avec les membres des cabinets et qu'il n'y a personne pour réguler ces relations et l'organisation du travail commun. La résistance de Marine Berteau ne se limite pas au *reporting* : lorsqu'une tâche, une demande ou une procédure ne lui convient pas, elle la refuse. Ainsi c'est une personne que je vois rarement en réunion (notamment en

« point hebdomadaire »). Elle est la seule qui, lorsqu'elle a des tâches plus urgentes, choisit de ne pas venir, malgré le caractère obligatoire de ces réunions. Elle refuse également les modalités de travail du cabinet, comme le montre l'exemple suivant. Elle fait référence ici à un dispositif qui finance plusieurs associations autour d'un même projet, dont elle a la charge.

« J'ai fait une première réunion toute seule, qui s'est super bien passée. Ensuite [les membres du cabinet] l'ont appris, et les prochaines il fallait les faire avec eux, ça s'est super mal passé. Et donc maintenant ils nous demandent en fait de refaire une réunion de lancement et une réunion de bilan que je ne fais plus. Que j'assume de ne plus faire. Parce que pour moi, si c'est pour revivre ce que j'ai déjà vécu, leur incapacité à connaître le dispositif, et donc leur incapacité à annoncer aux associations des dispositifs qui auraient du sens, ou alors à valider ce qu'ils proposent mais à ne plus me donner de validation derrière, moi j'ai dit : "Je ne jouerai pas cette mascarade." » (Entretien avec Marine Berteau, agente du Service de l'égalité).

Alors que les membres du cabinet dont elle dépend souhaitent participer aux réunions qui ouvrent et clôturent le dispositif, Marine Berteau refuse de les organiser. Elle leur reproche un manque de professionnalisme (ils ne connaîtraient pas bien le dispositif) et une absence de fiabilité (ils ne répondent pas à ses demandes, ne fournissant pas de « validation »). En conséquence, elle poursuit le suivi du dispositif, son organisation et le suivi des actions des associations, sans que la délégation y soit associée. Les responsables politiques sont au courant : ils savent que le dispositif existe, poursuit son cours et est financé tous les ans, mais composent avec la situation.

Selon les choix de positionnement professionnel que font les agentes critiques, elles peuvent échapper à certaines contraintes managériales et institutionnelles. Marine Berteau conclut : « Bien sûr que je passe pour l'emmerdeuse mais je n'en n'ai rien à foutre. Voilà. Je n'en ai rien à foutre parce que moi j'arrive à me regarder dans une glace ». On voit réapparaître dans ce propos le registre de la dignité déjà présent chez Morgane Thévenon. Le cas de Marine Berteau permet de nuancer un constat qui pourrait être fait sur les cadres critiques. Certes, elles cherchent à orienter les politiques publiques dans un sens qui servent des objectifs militants, mais subissent le cadre de l'administration, qui contraint la portée de leur action. Cette conclusion est vraie dans la plupart des cas, sauf celui-ci. Deux ans après la fin de l'enquête, Marine Berteau est la seule agente critique qui travaille encore au Service de l'égalité. Paradoxalement, parmi les cadres critiques et étant donné le contexte des tensions au SDE, sa position apparaît finalement comme la plus tenable.

Enfin, il existe parmi les cadres critiques des personnes qui refusent toute porosité entre leurs convictions politiques et leur pratique professionnelle. C'est le cas de Benoit Mortier. Seul homme parmi les cadres critiques, âgé de 62 ans au moment de l'enquête, proche de son départ à la retraite, il a derrière lui une carrière de longue durée dans le féminisme d'État. Comédien et dramaturge, il travaille au cours de sa vie comme agent littéraire, ouvrier du bâtiment et commerçant aux puces. Titulaire d'une maîtrise d'économie, il entre dans le milieu des politiques publiques en rejoignant un cabinet d'audit qui travaille sur la réhabilitation des foyers de travailleurs migrants. Puis, à la fin des années 1980, il intègre comme vacataire la délégation régionale aux droits des femmes, devenant l'un des premiers hommes du réseau des services déconcentrés de l'État aux droits des femmes. En 2002 il rejoint sur une candidature spontanée le Bureau des temps de la ville de Paris, placé sous la responsabilité d'Anne Hidalgo alors première adjointe. Voici le discours qu'il tient sur sa posture professionnelle dans le milieu des droits des femmes :

« Moi j'ai toujours essayé de placer ça sous l'angle des politiques publiques. Parce qu'en plus, avec les interlocuteurs à chaque fois, que ce soit la préfecture, les services déconcentrés de l'État... [quand] il fallait réunir les services déconcentrés de l'État et travailler sur une programmation régionale, je commençais quasiment par dire : "Nous ne sommes pas là pour faire du militantisme ou du contre-militantisme, nous sommes là pour mettre en œuvre des politiques publiques." Direct. Point, clac. Donc moi j'ai toujours mis ça sous l'angle des politiques publiques et en ce qui concerne ce que je pense, je pense qu'il y a beaucoup de choses à dire et échanger sur ces questions-là, mais je l'ai toujours mis de côté dans mes échanges, aussi avec les associations.

– *Par « éthique » entre guillemets ou parce que c'est aussi ça qui... marche ?*

Ben les deux. Si on considère que l'égalité femmes-hommes est un enjeu de politiques publiques, on est sous l'angle des politiques publiques. Et puis sur le mode injonctif, c'est ce qui marche.

– *D'accord. Du coup il n'y a pas de sous-bassement politique ou de forme de sensibilité ou d'engagement politique individuel qui fait que ce sont des missions qui t'intéressent ?*

Si, j'en ai un mais je n'en fais jamais état. J'ai été élevé comme ça, on dit que ça passe par l'éducation, par l'école. [...] D'une part j'ai une éducation, j'ai des convictions, voilà. Sur ces questions d'égalité, de justice, d'équité, voilà je... Mais bon, voilà.

– *Tu n’as pas eu dans ta vie d’engagements associatifs ?*

Si.

– *Mais qui sont distincts, tu ne fais pas forcément de connexions avec...*

Non. Je ne veux pas. J’ai été responsable syndical à Nanterre, j’ai été militant politique pendant de très nombreuses années et assez engagé... Je suis bénévole, c’est du bénévolat militant... avec les populations roms sur Paris. Voilà. Mais ça, jamais, je n’en parle jamais, j’en fait état de temps en temps parce qu’à une époque, j’avais besoin de bouquins, de fournitures et tout pour les gamins, j’ai ameuté les gens du service. Mais c’est tout. » (Entretien avec Benoît Mortier, agent du Service de l’égalité).

On voit dans son discours qu’il y a bien une connexion entre ses positions politiques et son travail sur les politiques d’égalité. Il explique pendant l’entretien que, même s’il « n’y connaissait rien » quand il a commencé à travailler sur les droits des femmes, l’éducation que lui a donné sa mère - qui avait dans sa bibliothèque « un rayon Anaïs Nin, un rayon Simone de Beauvoir »²⁸ - l’ont familiarisé au féminisme. Mais il marque une séparation entre son engagement politique et son travail, qui consiste à taire ses opinions politiques en contexte professionnel. Même durant cet entretien, il ne rentre pas dans le détail de ses opinions. Il considère que la mise à distance du militantisme constitue un argument qui permet de convaincre des interlocuteurs et de légitimer cette action publique qui s’est construite à la marge des institutions. Cette posture relève également d’une conviction. Il justifie cette séparation par un respect pour l’action publique, qui s’observe dans l’extrait suivant où il distingue sa posture de celle d’une de ses collègues critiques.

« Moi si le cadre n’est pas donné je ne m’avance pas ! Parce que si c’est *intuitiu personae*, pfff, pour moi on n’est plus dans le champ de l’action publique mais dans celui des initiatives personnelles dans le cadre de ses fonctions. Mais je ne mets pas en cause du tout ! Mais je ne me sens pas en mesure, et puis je n’ai absolument pas envie par ailleurs, parce que ça peut être une façon, ça peut avoir un effet masquant sur la vérité des prix j’ai envie de dire. » (Entretien avec Benoît Mortier, agent du Service de l’égalité).

Benoît Mortier considère donc que ce n’est pas à lui de donner un cadre idéologique à des programmes d’action publique, non pas par désintérêt ou faible considération pour la portée de ce travail, mais parce que, s’il y a une faillite des responsables politiques, il faudrait la laisser

²⁸ Entretien avec Benoît Mortier, agent du Service de l’égalité.

transparente et ne pas tenter de la dissimuler. Cela dénote à la fois un respect pour les institutions et le service public et une autonomie vis-à-vis du pouvoir. Il y a donc aussi une forme d'engagement dans le fait de refuser d'avoir son propre agenda puisque sa position dénote une absence d'assujettissement idéologique vis-à-vis du politique.

En conclusion, on peut se demander pourquoi des cadres critiques continuent d'être recrutées au SDE, alors que leur ethos professionnel semble en contradiction avec le cadre de travail de la municipalité. En effet, après le départ la quasi-totalité des cadres mentionnées dans ce chapitre, de nouvelles agentes au profil similaire ont rejoint le service. On peut faire l'hypothèse que malgré les désajustements, elles demeurent utiles à l'institution. Leur volontarisme garantit que des dispositifs dont les élu-es se désintéressent continuent de fonctionner (comme on le verra dans les chapitres 3 et 4), et leur expertise permet à l'institution de conserver une image d'administration progressiste, de gauche, qui s'attache à lutter contre les inégalités. Le *turn-over* représente finalement un moindre mal, limité par les viviers de recrutement créés par la multiplication des formations universitaires sur le genre et les discriminations. Pour garder sous contrôle leur capacité d'action et leurs discours critiques, il suffit de ne pas leur confier de responsabilités managériales. Le poste d'adjointe du SDE a ainsi été refusé à Lisa Baguelet, au profit d'une agente institutionnelle venue d'une autre direction, qui n'avait pas les compétences requises et qui est restée moins d'un an à ce poste.

Lorenzo Barrault-Stella rappelait que, si « étudier relationnellement l'État et les entreprises militantes n'est pas une nouveauté, mobiliser à parts égales les outils des sociologies de l'action collective et de l'action publique l'est davantage » (2022, p. 839). Étudier l'action des institutions en lien avec les engagements militants, c'est aussi regarder celles et ceux qui à l'intérieur des institutions agissent en militant-es. En citant différents cas d'études sur « l'insertion institutionnelle » de militant-es dans des dispositifs participatifs, Catherine Neveu conclue qu'une « très grande majorité d'analystes soulignent, en même temps que ce mouvement d'intégration institutionnelle, soit une défection des associations et des groupes les plus radicaux, soit un processus de dépolitisation des pratiques ainsi engagées » (2011, p. 191). Ce n'est pas ce que l'on observe chez les cadres critiques. Malgré la difficulté des expériences au SDE, les agent-es critiques ne se sont pas elles-mêmes dépolitisées : plusieurs poursuivent leur engagement militant – souvent associatif, parfois artistique - en parallèle de leur travail ou après leur changement de poste. Si certaines ont évolué dans des secteurs différents de l'administration (emploi, logement, action sociale), d'autres sont revenues à des positions qui

concernent directement les enjeux qu'elles connaissent au SDE, en devenant par exemple référente lutte contre les discriminations d'un établissement d'enseignement supérieur ou chargée de mission sur les violences sexuelles et sexistes (VSS) à la Direction des ressources humaines de la ville de Paris.

Ainsi les cadres critiques sont prises entre une allégeance à leur fonction et une opposition à l'institution. Leurs trajectoires professionnelles se caractérisent par des formations en sciences sociales et des expériences dans le secteur associatif, dont elles tirent des connaissances et des pratiques qu'elles mobilisent dans leur travail au SDE. Elles montrent un investissement intense dans l'exercice de leur travail et négocient avec la construction normative de leur rôle de fonctionnaire de différentes manières. Leur attitude face aux élu-es va de la résistance frontale au refus de mobiliser des convictions personnelles. Pour finir de décrire l'environnement institutionnel du SDE, il faut expliquer le positionnement des supérieur-es hiérarchiques des agent-es : la cheffe du service et le directeur.

III. Un management distancié : isolement du service et délégation du travail d'expertise

Les activités et le rapport au travail des agent-es doivent se comprendre au regard du type de management en place. On verra que l'organisation du travail aboutit à des conflits ouverts dans le cadre desquels les agent-es tentent de défendre leurs droits.

1. La direction comme échelon manquant

Supervisant le Service de l'égalité, la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT) est une direction particulière du fait de sa taille. Ses services dépendent de sept élu·es différent·es (jusqu'à neuf durant le mandat), soit le tiers de l'exécutif. La DDCT est composée de trois sous-directions (politique de la ville et action citoyenne, action territoriale et ressources) et de trois services positionnés directement sous la responsabilité de la direction (Conseil de Paris, relation usager·es et égalité). La sous-direction de l'action territoriale en

particulier comprend l'intégralité des équipes des mairies d'arrondissement (20 directions générales d'une centaine d'agent·es chacune). La DDCT a en outre la responsabilité RH des différent·es collaborateur·ices d'élue·s (au nombre de 300), qui ne sont pas gérés par la DRH²⁹. Des dispositifs et des projets comme le budget participatif, la fusion des quatre arrondissements centraux ou la mise aux normes d'accessibilité des bureaux de votes sont des exemples de ce qui a été produit au sein de la direction durant le mandat 2014-2020.

En raison de la taille de la direction, le directeur, Paul Barthélémy, âgé d'une soixantaine d'années, explique qu'il n'a pas le temps de se consacrer de la même manière à toutes les politiques mises en place, ce qui se traduit dans ses relations avec les adjoint·es de la maire. Il évoque ici ceux et celles qu'il rencontre régulièrement :

« Le premier adjoint, parce qu'il y a les mairies d'arrondissement, on essaie de se voir, allez, tous les 15 jours, toutes les trois semaines. D'autres, une autre élue, je la vois une fois par mois et d'autres, c'est une fois par an. Je les croise au Conseil de Paris, ils me font passer les messages bien sûr. C'est pas du tout ritualisé, contrairement à d'autres adjoints. » (Entretien avec Paul Barthélémy, directeur de la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT)).

La fonction de premier adjoint est occupée entre 2014 et 2018 par Bruno Julliard, qui était chargé « de la culture, du patrimoine, des métiers d'arts, des relations avec les arrondissements et de la nuit ». Suite à sa démission, c'est Emmanuel Grégoire qui est nommé en septembre 2018 premier adjoint, chargé des « questions relatives au budget, de la transformation des politiques publiques et des relations avec les arrondissements ». Ce qui concerne les mairies d'arrondissement est donc de son ressort, et la fréquence de leur rendez-vous avec Paul Barthélémy montre que c'est l'un des sujets sur lequel ce dernier s'investit le plus. À l'inverse le directeur a peu de rapports avec la délégation de Lucile Savary, adjointe chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains. Il assume que les services travaillent directement avec les cabinets.

« Je considère que tous les chefs de service, moi, sont autonomes. Ils sont autonomes. Et ils sont en dialogue direct avec les cabinets, avec les élus en charge des politiques publiques. Très exceptionnellement, je peux intervenir, mais ça reste... c'est l'exception. » (Entretien avec Paul

²⁹ Le directeur le justifie ainsi en entretien : « Parce que la DDCT historiquement gérait les mairies d'arrondissement. On a un savoir-faire, enfin... et que la DRH ne voulait pas trop s'en occuper. » Entretien avec Paul Barthélémy, directeur de la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT).

Barthélémy, directeur de la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT)).

Le SDE est l'un des services de la DDCT qui ne sont pas situés au sein d'une sous-direction mais rattachés directement au directeur, organisation qui suggère un lien privilégié de travail. Mais de même que pour les politiques de diversité des entreprises, « cette proximité de papier avec les hauts dirigeants ne reflète pas leur statut réel » (Bereni, Prud'homme, 2019, p. 194). La distance relationnelle du directeur vis-à-vis des responsables des politiques d'égalité traduit une vision de son rôle comme éloigné de ces politiques publiques.

« L'essentiel de la mission d'un directeur - autant moi je mets en œuvre ici une bonne dizaine, voire plus de politiques publiques - ce n'est pas vraiment le travail sur les politiques publiques, la définition des politiques publiques. On essaie. Il faudrait. Dans un monde idéal, ça devrait être ça. Mais en fait, on fait du management, c'est-à-dire du soutien... le soutien de l'animation aux équipes et puis des décisions, parce que quand même, la première tâche du manager, c'est quand même décider. Pas dans son coin ! Mais c'est... Le pire, c'est l'absence de décision. Ça... c'est ce qui perturbe le plus les services, plus que des décisions contestables, plus que des décisions peut-être prises autoritairement, je crois que ce qui est le plus perturbant pour tout le monde, c'est l'absence de décision. » (Entretien avec Paul Barthélémy, directeur de la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT)).

Paul Barthélémy considère qu'il doit occuper un rôle d'arbitrage des problématiques que rencontrent les services, en particulier au niveau de l'organisation du travail. Il cite le management et le « soutien de l'animation des équipes » comme ses tâches principales, considérant que s'investir sur la définition des politiques publiques relève d'un idéal théorique, que les conditions concrètes de l'exercice de son travail ne lui permettent pas d'atteindre. Il insiste sur l'importance de ne pas laisser les services sans « décisions », ce qui apparaît toutefois comme paradoxal étant donné le peu de liens entretenus avec le SDE.

En effet, la distance du directeur vis-à-vis du SDE est perçue et regrettée à la fois par le politique et par le service. En entretien avec la directrice de cabinet de Lucile Savary, je lui demande si le cabinet a des réunions de travail avec le directeur ou s'il interagit en direct avec le SDE.

« C'est en direct avec le SDE. [...] C'est quelque chose qui manque un peu, le chaînon de la direction. Je vais avoir moi des rendez-vous ponctuels, principalement sur les questions budgétaires, avec le directeur mais pas fréquentes du tout, c'est rare. [...] Ça a des inconvénients et des avantages. Parce que, pour avoir travaillé dans une autre collectivité où c'était très très hiérarchique, très pyramidal, on est très contraints, les agents sont assez frustrés, ça met

beaucoup plus de temps, toutes les décisions, toutes les actions, et donc un fonctionnement plus aplati, plus en râteau, a des avantages aussi. Ça protège moins les agents, ça donne peut-être des marges de manœuvres moindres quand on n'a pas l'appui d'un directeur mais ça peut aussi faciliter le travail quotidien. » (Entretien avec Anne-Lise Dubart, directrice de cabinet de Lucile Savary).

Les propos d'Anne-Lise Dubart suggèrent un différentiel de pouvoir entre le politique et l'administration. Elle explique que la situation de « chaînon manquant » désavantage les services : si ne pas « avoir l'appui d'un directeur » implique de moindres « marges de manœuvre » pour les agent·es, c'est que cela favorise le cabinet dans les prises de décisions. On comprend que ce soit en partie un avantage pour le politique. En outre, l'idée que les agent·es soient « moins protégés » fait référence au fait qu'en l'absence de différents échelons hiérarchiques qui approuvent les décisions, en cas de dysfonctionnement, ils peuvent être directement rendus responsables.

Même si le service et la délégation sont les parties prenantes de ce face-à-face, ils partagent l'avis selon lequel l'absence de l'échelon de la direction est un problème. L'extrait suivant fait référence à une discussion informelle avec deux membres du service au début de mon enquête.

Lors d'une discussion ce midi, j'évoque les rapports directs qu'on avait avec le directeur lors d'un stage que j'ai effectué dans une autre collectivité territoriale. On me donne alors une explication à laquelle je ne m'attendais pas : ici ce n'est pas qu'il y a trop d'échelles de validation ou de niveau de hiérarchie, c'est en fait qu'il en manque un, celui de la direction. Le SDE appartient à une direction et son directeur n'est pas intéressé par ces sujets, donc il fait défaut, et le service interagit beaucoup (trop) avec les cabinets. Selon les membres du SDE, ils devraient normalement avoir très peu de rapports avec le cabinet. Là c'est le cas, et il n'y a pas de *process* vraiment fixés, donc cela engendre des tensions. (Extrait du journal de terrain).

On constate à partir de cet extrait que les agent·es interprètent l'absence du directeur comme un désintérêt de sa part pour les politiques du SDE. Différentes personnes - les agent·es et la directrice de cabinet de l'élue responsable du service - s'accordent à trouver qu'il ne remplit pas son rôle et que son absence pose problème. Le fait qu'il y ait un échelon hiérarchique manquant est interprété comme une des raisons des problèmes organisationnels du service : agent·es et cabinet se retrouvent en contact directs et réguliers, qui génèrent des tensions. L'une de leurs manifestations touche à l'investissement différencié dans les politiques mises en place. Certains sujets sont l'objet d'un suivi régulier et de « validations » aisément obtenues tandis que pour d'autres, les avancées et les demandes des cadres restent lettre morte. Cela crée un

effet de concurrence entre agent·es. Ce résultat se retrouve dans d'autres études sur la fonction publique territoriale qui constatent que « le management génère de l'individualisation qui casse les collectifs de travail et les agents repliés sur eux-mêmes entrent en concurrence et adoptent une position de retrait face à leur mission de service public. » (Catla, Albanel, 2009, p. 30).

Le désintérêt du directeur pour les politiques du SDE a des conséquences directes sur le quotidien des agent·es. Mais il y a aussi des conséquences sur les recrutements. La situation de travail au SDE est marquée par de la conflictualité, de la frustration généralisée et de la souffrance. Le *turn-over* est important, dû à des situations d'*exit* d'agentes critiques qui sont plusieurs à avoir quitté le service. Or, il arrive que les personnes soient remplacées par des agent·es institutionnelles, que les autres considèrent en situation de « placard ». Comme les recrutements sont directement le fait de la direction, il y a une responsabilité dans le fait que les tensions au travail et les mécanismes de concurrence s'en trouvent aggravés.

Ainsi en raison de la grande taille de la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires, son directeur doit traiter avec sept élu·es différent·es et gérer le personnel des mairies d'arrondissement. Du fait de cette charge de travail, il n'est pas en lien avec le SDE. Le manque de cet échelon hiérarchique est interprété par les agent·es comme par le cabinet comme une des raisons des problèmes organisationnels du service : service et cabinet se retrouvent en contact directs et réguliers et la nature des recrutements contribue à déstabiliser le collectif de travail. On va voir que ces difficultés sont également liées au fait que la cheffe de service adopte une position similaire à celle du directeur : elle n'intervient pas sur les contenus des programmes.

2. La division du travail d'expertise : la cheffe de service en retrait

La cheffe du SDE, Laurène Asselin, âgée d'une cinquantaine d'années, se décrit comme une « pure administrative »³⁰. Passée par un Institut d'études politiques, elle est diplômée de l'École nationale d'administration (ENA) qu'elle intègre par le concours interne au cours de sa carrière. Elle exerce à la fois dans des ministères et dans des directions de la ville de Paris, à des postes budgétaires et liés aux ressources humaines. Elle est également membre du conseil national du Parti Socialiste, élue locale dans sa ville de résidence et engagée à la CFDT. À la mairie de

³⁰ Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité.

Paris, deux de ses expériences dans les ressources humaines ont eu lieu dans ce qu'elle décrit comme des situations de crise. À la Direction des familles et de la petite enfance (DFPE), elle était sous-directrice d'un service des ressources humaines qui venait de se créer. Elle explique :

« On a restructuré, on a monté un service de RPS³¹, enfin, oui, de recueil des situations avec des risques professionnels. Donc là aussi j'ai recruté et j'ai monté, j'ai fait adopter des chartes dans les différentes crèches. J'avais fait arrêter les grèves, parce que c'était que des mouvements sociaux de la CGT. » (Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité).

Une fois à la Direction de la protection et de la prévention (DPP, devenue DPSP, Direction de la protection, de la sécurité et de la prévention), son travail touche au corps de métier des inspecteurs de sécurité, qu'elle décrit comme « vieillissant », doté de « valeurs qui n'étaient pas forcément celles de la ressource usager ». Dans ce cas-là : « l'harmonisation faite de cette sous-direction, c'était de faire travailler les agents », « les faire travailler davantage, les faire passer sur des badgeages... »³². Elle explique que ce sont ses expériences en tant que sous-directrice de services des ressources humaines de différentes directions qui ont motivé son recrutement au SDE.

« On m'a recrutée parce que je savais faire des choses avec des gens qui n'étaient pas bien. J'ai dit : "Ah bon ? À ce point-là !" "Vous avez vécu les crises de la petite enfance et celle des flics, donc vous pouvez vous débrouiller avec le défi managérial du SDE". J'ai dit : "Oui, d'accord." » (Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité).

En effet, Laurène Asselin prend son poste au SDE en 2016, à la suite de la création du service à partir de la fusion de l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes et de la Mission intégration, droits de l'homme et lutte contre les discriminations. La combinaison des deux équipes ainsi que la rétrogradation de l'Observatoire, du Secrétariat général à une direction, sont vues comme une situation complexe qui nécessite une responsable d'expérience. En entretien, le directeur confirme qu'il a recruté Laurène Asselin pour ses compétences administratives et managériales.

« Moi, mon travail, c'est justement de... dans un service comme celui-ci, à un moment donné c'était un peu identifier les points forts, les points faibles. Et j'ai pensé qu'un des points faibles, c'était une absence de structuration administrative. Bon, c'est pour ça que par exemple, un profil comme celui de la chef de service, quand même, elle a un profil administratif. Et quand je l'ai embauchée, je lui ai dit mais... je lui ai dit : "Moi je n'ai pas besoin d'avoir quelqu'un qui soit

³¹ Risques psycho-sociaux.

³² Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du SDE

spécialiste de ces politiques publiques, j'ai besoin d'avoir quelqu'un qui sache manager, administrer et qui ait de l'intérêt, évidemment, qui y croit. Si vous n'y croyez pas, ce n'est pas la peine." Parce que je lui dis : "Vous croyez, vous, à l'égalité femmes-hommes ?", elle m'a dit : "Vous n'allez pas tarder à le savoir". » (Entretien avec Paul Barthélémy, directeur de la Direction de la démocratie, des citoyen·es et des territoires (DDCT)).

Le directeur confirme qu'il n'attend pas de la cheffe de service une expertise sur les politiques publiques mises en place. Il valorise les mêmes pratiques que lui déploie dans son travail. Ses attentes portent sur des compétences organisationnelles : il faut connaître l'institution et ses fonctionnements, ce que le « profil administratif » de Laurène Asselin garantit. Au niveau des relations de travail, il recherche une capacité à « manager », que sa trajectoire professionnelle semble attester. Vis-à-vis du contenu des programmes d'action, il attend d'elle des convictions *a minima*, c'est-à-dire être en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. On retrouve ici les critères de recrutement des grandes entreprises dans le cas des responsables de la diversité, avec des directions qui « privilégient des cadres maison ayant déjà démontré leur loyauté, non spécialistes et sans appétences particulières pour le sujet », ce qui inhibe « les postures critiques » (Bereni, Prud'homme, 2019, p. 91).

Laurène Asselin définit son rôle en ces termes : « La mission d'un chef de service, c'est de garantir les livrables qu'on... enfin, toutes les productions, en fait, qu'on attend de ce service-là. »³³ Cette définition relève d'une position qu'on peut qualifier de gestionnaire. Celle-ci se distingue de la position des cadres critiques du fait de son absence d'expertise sur les différentes politiques du service. Elle évoque ici la personne qui la précédait à ce poste.

« Elle était une spécialiste de l'intégration... portant des politiques publiques à son compte, quoi. Donc, ce qui a changé effectivement dans mon mode de management, c'est que, moi, je n'ai pas eu de dossiers à mon compte. Tout est redescendu vraiment dans les chargés de mission, sur les chargés de mission... [...] Elle m'a dit : "Mais s'il vous plaît, n'essayez pas de garder les dossiers pour vous". J'ai dit : "Ça tombe bien, je n'en connais aucun". Donc, à priori, comme ça, il n'y a rien que je doive suivre plus l'un que l'autre. » (Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité).

Selon Laurène Asselin, son absence de connaissance sur les différents sujets traités par le SDE a donc pour avantage de garantir un investissement équitable de sa part sur chacune des

³³ *Ibid.*

politiques. Pendant l'entretien, elle donne tout de même son avis sur les politiques mises en place par son service :

« Cette politique sociale de la ville, qui n'est articulée sur aucun... Enfin, bien sûr, il y a des lois sur les égalités femmes-hommes, il y a des lois sur la loi contre les discriminations, il y a des lois de transformation et de modernisation de la fonction publique, certes, mais elles ne sont pas... Elles peuvent éventuellement, sous un autre axe politique, changer radicalement de forme. Elles ne sont pas aussi ancrées que le droit à l'eau potable, le nettoyage ou le droit à la scolarité pour les petits enfants dans le cadre des responsabilités d'une municipalité. Là c'est un plus d'humanité quelque part, ou un plus de cette ville que la maire de Paris souhaite inclusive, sociale, humaine et accueillante, voilà. » (Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité).

Laurène Asselin insiste sur le fait que les politiques d'égalité femmes-hommes, de lutte contre les discriminations et d'intégration des étrangères ne relèvent pas des compétences municipales. Elle dépasse la question des compétences en suggérant que ces politiques ne se fondent pas sur des référentiels juridiques stables, tout en admettant une variété de lois qui les concernent. La définition de ces politiques comme un supplément d'âme de l'action publique municipale (« un plus d'humanité »), et la remarque selon laquelle elles peuvent être supprimées par un exécutif d'un autre bord, peuvent être interprétées comme une minoration de leur valeur.

Au quotidien dans le service, la position de la cheffe prend la forme d'une distance vis-à-vis des sujets traités par le service, puisqu'elle considère qu'il n'est pas de son rôle de s'y intéresser ni d'en maîtriser les enjeux. Ne sachant orienter les projets et donner des impulsions ou arbitrages, elle considère que c'est aux agent·es de le faire. Ce positionnement a des conséquences sur les rapports qu'elle entretient avec les membres du SDE. On a vu quels étaient les dispositifs formalisés de travail collectif : les réunions hebdomadaires et les réunions mensuelles. Les « points hebdo » servent à ce qu'elle se tienne au courant de ce que font les uns et les autres, puisque les cadres passent en revue leurs rendez-vous de la semaine et qu'elle les note sur son agenda. Les dossiers en cours sont discutés collectivement que lors des réunions de service, qui ont lieu une fois par mois. C'est une organisation que certaines agentes désapprouvent.

Deux membres du service me racontent la réunion d'équipe de la veille. Elles regrettent à nouveau que les réunions d'équipe soient vides de contenu. « On a parlé que de nous, on a parlé des congés, du bilan d'activité qui doit être préparé ! » Elles sont frustrées que ces réunions ne

permettent jamais de parler du fond. « Combien d’heures on passe à parler du service, de l’organisation etc., jamais du fond ! La non-mixité, on n’en a pas parlé ! » (Extrait du journal de terrain).

Cet extrait donne des exemples du type de sujets qui sont abordés en réunion hebdomadaire : les problématiques de gestion et d’organisation du service ou le travail de production de documents qui doivent être produits par le service (comme un bilan d’activité). Les deux agentes expriment de la frustration face au fait de ne pas aborder les questions de « fond », telles que la « non-mixité »³⁴. Ainsi pendant ces réunions, le sens des actions et les objectifs des programmes mis en place sont peu discutés. Les participant·es n’abordent pas la signification des concepts et des catégories qui traversent les politiques d’égalité et il y a rarement de débat. Si un évènement qui fait l’actualité concerne les thématiques du service, il ne sera pas pour autant abordé en réunion. Il faut se rappeler ici de la culture politique des responsables du SDE. On a vu que les cadres institutionnelles sont majoritairement membres et/ou élues du Parti Socialiste. Rafaël Cos caractérise le parti par sa « sa faible propension à nourrir un corpus d’idées susceptible d’innover les pratiques de ses dirigeants autant que de ses militants » (2017, p. 23). On peut faire l’hypothèse que cette « faible appétence pour le travail de construction idéologique » (*Ibid.*, p. 24) participe à expliquer l’absence de réflexions et de débats d’idées au sein du SDE.

En 2018, suite à d’importantes tensions, il a été décidé de formaliser l’organisation du service en « pôles » et de consacrer une réunion par mois à chaque pôle. À partir de là, ces réunions de deux heures en général deviennent l’occasion de traiter collectivement de l’avancement des dossiers. Il arrive souvent que les réunions de pôle s’apparentent à des moments de restitution, durant lesquelles les agent·es exposent leur travail à la cheffe de service, qui apprend sur le moment où elles en sont. En effet, si les différentes réunions sont une façon pour la responsable hiérarchique de se tenir au courant du travail des membres du service, c’est qu’elle ne les voit pas seuls à seuls. L’organisation du travail ne prévoit pas de rendez-vous réguliers entre un·e chargé·e de mission et la cheffe, qui n’intervient que lorsque les agent·es la sollicitent ou

³⁴ La référence à la non-mixité s’inscrit dans le contexte d’une polémique qui a concerné la municipalité, qui a réagi à l’organisation d’un festival afroféministe par l’association Mwasi en juillet 2017 dans un lieu municipal, dont certaines activités avaient lieu en non-mixité, entre femmes noires. Interpelée par la LICRA et par l’extrême-droite sur les réseaux sociaux, la maire avait « condamné » l’évènement et dit envisager de poursuivre l’association pour « discrimination ». Finalement un compromis avait été trouvé avec l’association et les activités en non-mixité avaient eu lieu dans des espaces privés. [En ligne] [wikipedia.org/wiki/Collectif_Mwasi](https://fr.wikipedia.org/wiki/Collectif_Mwasi). Les agent·es expriment ici le fait que cet évènement n’a pas été évoqué dans le service.

lorsque les demandes des cabinets lui imposent d'interroger ses subordonné·es. Le temps passé dans les bureaux pendant l'enquête permet de le constater.

Alors que je suis présente dans un bureau, pendant l'après-midi, Laurène passe dans le bureau pour discuter pendant une quinzaine de minutes avec la chargée de mission qui y travaille. Celle-ci me dira par la suite que c'est la première fois qu'elle fait ça, aussi longtemps, en un an. (Extrait du journal de terrain).

Les tâches quotidiennes de la responsable du service et des agent·es sont segmentées et s'articulent peu. Ce type de relations de travail permet également de comprendre le degré d'autonomie qui caractérise le travail des chargées de mission. Cette division du travail d'expertise crée des frustrations mutuelles. Si les agent·es trouvent que la cheffe ne s'investit pas suffisamment sur le contenu des actions, elle formule la même critique à leur rencontre. Elle évoque ainsi les réunions de pôle :

« Bon, il fallait mener ces moments de constatation où on parlait de mêmes thématiques, et pas forcément le diluer dans une thématique globale qui est la réunion d'équipe. Donc, il fallait faire des trucs plus... Et en fait, moi, je trouve qu'elles se n'en sont pas saisies. Je trouve que c'est dommage. Enfin, on fait des comptes rendus, ils ne sont pas lus. On donne des thématiques machin, on ne s'en sert pas suffisamment pour discuter du fond. [...] Je pense que c'est un bien, parce que ça manquait manifestement. Est-ce que c'est comme ça que ça doit fonctionner ? Je ne sais... c'est là où je ne sais pas. On parle beaucoup de l'organisation. On ne parle pas de telle ou telle vision, de telle ou telle démarche qui serait plus portée par telle ou telle expertise. Est-ce que, nous, la ville, on se situe dans tel ou tel... » (Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité).

Cet extrait est surprenant en ce qu'il montre que les agent·es du service et la responsable projettent réciproquement sur l'autre partie la responsabilité de donner de la substance aux échanges collectifs. Tout le monde formule le même regret : les réunions se concentrent trop sur les questions d'organisation et manquent de « fond ». Du fait de son parcours professionnel et sa position de non-spécialiste, et malgré sa supériorité hiérarchique, Laurène Asselin ne considère pas qu'elle pourrait elle-même organiser ces discussions.

Pour finir d'expliquer cette situation, il faut ajouter que Laurène Asselin n'a pas d'injonction de sa hiérarchie à s'impliquer sur le contenu des programmes : le directeur de la DDCT ne lui fournit pas de directives descendantes. Comme les autres responsables des services et sous-directions de la DDCT, elle doit participer chaque semaine au « Comex » (comité exécutif)

qu'organise le directeur, et lui transmettre un « CRAH » (compte-rendu d'activités hebdomadaire) rempli par les différents membres du service. Mais au-delà, elle n'a que peu de contacts avec lui.

« On a une autonomie grande, mais on n'est pas *drivés* du coup. Enfin, je veux dire, ce n'est pas... Moi, il faut que je le reconnaisse, ce n'est pas Paul Barthélémy qui me donne mes orientations. [...] Il n'intervient que rarement sur le fond des dossiers. Et il n'est pas force de proposition. Si jamais je lui dis : "Est-ce que je dois rendre compte à qui, à qui ?" "J'ai un problème entre la maire et le machin", il va m'aider à régler la difficulté, à faire passer les messages. Mais il n'est pas : "Vous devrez utiliser tel axe. Vous n'avez pas travaillé suffisamment sur tel ou tel fond", on n'a jamais abordé ce côté-là, même en entretien annuel. »
(Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité).

Bien que le SDE soit rattaché directement au directeur, au-delà d'une réunion collective et d'un rapport d'activité régulier, il n'y a pas de travail en commun. Il n'y a pas de moments d'échanges individuels autres que les entretiens annuels. Comme on l'a vu, les objectifs, le sens et les détails des politiques en place ne sont pas l'objet de l'intérêt du directeur. La cheffe du SDE est donc seule dans une position de responsabilité du service et face aux cabinets. Son parcours, ses qualifications et son recrutement étant marqués par des questions de gestion des ressources humaines et d'organisation, on comprend qu'elle n'investisse pas le contenu des politiques.

Ainsi on constate une homologie de positionnement entre le directeur de la DDCT et la cheffe de service : ils font tous deux preuves d'un management distancié, en n'intervenant pas sur le contenu des politiques, installant ainsi une division du travail d'expertise avec les agent·es. Cette situation a des conséquences sur la réalisation du travail et sur la santé des agent·es qui poussent ceux-ci à agir, en utilisant leur « droit d'alerte ».

3. Des résistances mises en échec : l'usage du droit d'alerte

En 2017, cinq agent·es du SDE ont exercé ensemble leur « droit d'alerte ». Pendant des dispositifs étatsuniens de *whistleblowing*, censés protéger les lanceurs d'alerte (Boyer, 2013 ; Benaïche, 2014), le droit d'alerte français est un dispositif instauré par les lois Auroux de 1982. L'article L4131-1 du code du travail spécifie que : « Le travailleur alerte immédiatement l'employeur de toute situation de travail dont il a un motif raisonnable de penser qu'elle

présente un danger grave et imminent pour sa vie ou sa santé ainsi que de toute défectuosité qu'il constate dans les systèmes de protection. » L'usage du droit d'alerte consiste à saisir le Comité hygiène, sécurité et conditions de travail (CHSCT) de l'organisation, par le biais d'un syndicat, ici la CGT. La loi dispose que les salariés exerçant ce droit ne peuvent faire l'objet de sanctions ou de retenues de salaires. L'exercice du droit d'alerte au SDE a plusieurs déclencheurs : la situation d'emploi d'une membre du service et la situation de santé dégradée par le travail de plusieurs d'entre eux. L'agente en question cumule les situations de minorisation puisqu'elle est une femme, de 31 ans, racisée et contractuelle en contrat court sur un poste de cadre A. Elle était renouvelée de « quatre mois en quatre mois » et manquait d'information sur le potentiel renouvellement de son contrat. Malgré ses relances, la cheffe de service ne répondait pas à ses demandes et il est rapporté que cette dernière s'en prenait à elle en réunion. En parallèle, d'autres agent·es souffrent d'épuisement, de troubles psychologiques aggravés par les conditions de travail et souhaitent dénoncer des relations de travail considérées comme abusives, que ce soit en interne du service ou dans les rapports avec les cabinets. Ils sont cinq à signer le droit d'alerte, tou·tes fonctionnaires et appartenant (ou proches) du groupe des cadres critiques.

Parmi les réactions managériales à l'usage du droit d'alerte, il y a celle du directeur. J'assiste à la réunion de service, en sa présence, qui fait suite au déclenchement de l'alerte.

Pierre Barthélémy prend la parole. Il commence par exprimer des « vœux de bonne année » et notamment des « vœux de meilleur équilibre vie pro / vie perso ». Il explique : « On est une direction souvent sollicitée par l'actualité. Certains sujets sont très classiques, l'état civil, des missions régaliennes. Et on a des missions nouvelles, que certaines collectivités ne développent pas. Toutes les missions du SDE ne font pas partie du socle des compétences des communes. Ce qui ne veut pas dire qu'elles ne sont pas indispensables - à défaut d'être obligatoires ! Surtout à Paris ! Paris est une ville-monde, une ville dont on attend beaucoup. Ce sont des politiques un peu nouvelles pour les collectivités et qui ne sont pas ancrées dans des procédures, des réflexes administratifs. Et ce sont des politiques qui sont très politiques. La DDCT, ce sont neuf adjoints de référence, c'est le tiers des adjoints de Paris. On ne peut pas comparer Julliard [le premier adjoint] à Savary qui n'a qu'une partie du SDE. Tout ça peut expliquer les tensions. »

Il saisit un document placé devant lui : « La lettre de saisine de la CGT parle de rapports sociaux dégradés, d'injonctions contradictoires, de manque de marge de manœuvre, de conflits de valeurs, de maltraitance. » Il annonce les suites qui vont être données au droit d'alerte : « Il va y avoir un audit de l'Inspection générale. Ce n'est pas une inspection, c'est un audit. Elle aura

lieu après l'enquête du CHSCT. Le service a été créé il y a deux ans, à partir de l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes relié au SG et les missions proches de la politique de la ville, rue du département. L'Inspection va dire si les principes posés il y a deux ans sont les bons ou s'il y a besoin de changement. »

Il demande alors aux participant·es à la réunion la source du problème. La plupart restent silencieux·ses. Il reprend ensuite la parole évoquant la gestion du service : « C'est une chance que Laurène ait été disponible, qu'elle partage les valeurs du service. Parce qu'on ne pilote pas ce service comme on pilote un service des marchés publics. Et il faut faire la différence entre engagement associatif et culture administrative. Ici c'est une grande maison. Ce sont des fonctions presque naissantes donc on se prend les échecs comme les réussites. Il faut le savoir. On est dans de l'innovation. Sur la question des réfugiés, de l'intégration, de l'espace public... Ce qui est essentiel c'est la confiance, quand on est novateur, les uns envers les autres et envers sa hiérarchie. Moi j'ai l'esprit montagnard, je me vois comme un premier de cordée, s'il y en a un qui lâche, il y a les autres qui tiennent. J'ai toujours conçu mon rôle comme ça, tenir la corde. Je préfère aussi être averti en direct et ne pas passer par d'autres canaux. » (Extrait du journal de terrain).

Le directeur évoque le contenu de la plainte des agent·es et annonce deux mesures qui seront mises en place. Le CHSCT va commissionner une enquête, pour déterminer les causes de la souffrance au travail, et l'Inspection générale (IGVP) va produire un rapport pour analyser l'organisation du travail et faire des préconisations. Il fait référence à la fusion des services qui a donné lieu au SDE. En qualifiant les politiques d'intégration et d'égalité femmes-hommes de « presque naissantes », alors qu'elles existent au sein de la municipalité depuis 20 ans, le directeur rappelle la faible valeur du service dans la hiérarchie municipale. En entretien, il insiste également sur le fait que ces politiques ne constituent pas « le cœur de métier des communes, des collectivités » : elles relèvent, insiste-t-il, de « choix vraiment purement politiques, qu'on peut abandonner si on veut », et non « d'obligations légales ». Enfin, le directeur particularise le service, puisqu'il faudrait « partager ses valeurs » pour en avoir la responsabilité, ce qui implique que cela pourrait ne pas être le cas de tout le monde.

Ce discours met en évidence le revers qu'il y a à catégoriser les politiques d'égalité comme vertueuses. Si ces politiques sont utilisées pour faire rayonner une ville et donner une image de modernité, leur objectif n'est pas tant de réduire les inégalités que d'indiquer que l'on s'y attache. Cela justifie le maintien en apparence de ces politiques, sans le souci de leur effectivité, de la qualité du travail ou de l'état de ceux qui le réalisent. C'est ce qu'illustre la comparaison

que fait le directeur avec d'autres collectivités : « Le SDE, vous en trouvez qu'à Paris à mon avis quoi, ou des embryons. »³⁵ La position du directeur a des conséquences sur ses rapports aux agent·es du SDE. À la fin de l'extrait précédent, il montre sa réprobation face à la saisie du droit d'alerte. Ensuite, le fait qu'il distingue « engagement associatif et culture administrative » informe sur son interprétation de la cause du problème : il en attribue la responsabilité aux cultures professionnelles, et donc aux caractéristiques des agent·es. Il développe cette vision en entretien.

- « *Et vous pensez que du coup, quelque part, les difficultés qui peuvent être celles du SDE, d'organisation, de travail, etc., peuvent être liées aussi à la nature de ces politiques-là ?*

Je pense oui. Parce qu'il va manquer une culture administrative, une culture qui remonte à nos grands anciens, etc. Vous savez, il y a... l'administration, ce qui était sa force, ça devient... alors, ça le devient de moins en moins cet atout-là, mais c'était sa mémoire : "Mais on avait fait comme ça", etc. Et on conservait pieusement avant les dossiers ! [...] Mais enfin, il vaut mieux être dans l'agilité maintenant, mais enfin quand même. Donc, ce sont des services très agiles, mais où il y a moins de référents métiers. Vous regardez les parcours des uns et des autres voilà, ils viennent plus du... beaucoup de la sphère associative, voire militante. » (Entretien avec Pierre Barthélémy, directeur de la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT)).

Ce discours peut être vu comme l'expression d'une minoration à la fois des politiques mises en place, du travail et des revendications des agent·es. Le directeur considère que les cultures professionnelles des agent·es sont à la source des difficultés au travail, celles-ci seraient trop militant·es et pas suffisamment acculturé·es au fonctionnement administratif, en particulier parisien. On retrouve ici l'illustration d'un débat classique sur les risques professionnels. La question de la santé au travail a pris depuis son émergence la forme d'un débat contradictoire sur l'imputabilité des risques : « Les travailleurs et leurs représentants tendent à mettre en cause les conditions de travail dans les atteintes à la santé psychique ou au bien-être psychique des travailleurs » tandis que « les employeurs mettent l'accent sur les perturbations que les travailleurs sont susceptibles d'introduire dans leur vie au travail et plus largement dans les organisations dont ils font partie, du fait de leurs attributs personnels ou sociaux formés au-dehors de leurs organisations » (Hatzfeld, 2012, p. 13). Dans ce prolongement, le directeur attribue à des caractéristiques personnelles des individu·es les problèmes dont ils souffrent. Les

³⁵ Entretien avec Pierre Barthélémy, directeur de la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT).

différences de cultures professionnelles qui existeraient entre les titulaires et les contractuels sont utilisées pour justifier des problèmes organisationnels. Il considère que la trajectoire des agentes de catégorie A, qui ont exercé dans des associations et qui sont recrutées comme contractuelles, ne garantit pas suffisamment de loyauté envers l'institution et provoque des comportements professionnels éloignés du travail en administration conçu comme neutre et formalisé. Les difficultés du service viendraient du fait que les agent·es feraient passer des causes, et leurs droits, avant l'intérêt de l'institution.

Considérer que les problèmes viennent du fait que les agent·es sont trop critiques sous-entend que ce sont les personnes qui ne sont pas fonctionnaires qui en sont la source. Cette idée est à nuancer au vu de la réalité. Ainsi les cinq qui ont signé le droit d'alerte sont tou·tes fonctionnaires, tandis que la catégorie des contractuel·les en CDI compte certain·es des agent·es les plus fidèles à l'institution et aux élues. Par ailleurs, le fait d'être contractuel rend plus difficile la mobilisation (certain·es n'ont pas signé la lettre du droit d'alerte par crainte pour leur poste). En définitive, le problème ne provient pas du statut mais de l'engagement. Ce sont les agent·es dont l'engagement est visible, parce qu'elles défendent leurs droits et/ou qui ont des convictions politiques qui transparaissent dans leur travail, qui posent problème. Au final, si les agentes critiques sont mal perçues, ce n'est pas tant parce qu'elles ne sont pas fonctionnaires, c'est parce qu'elles s'éloignent de la figure du fonctionnaire « bon français » (Biland, 2008, p. 484), qui est politiquement modéré, neutre et capable de traiter avec tout le monde. Or ce rapport au travail des agent·es du service est étroitement lié à la nature même des politiques qui y sont gérées. Lorsque Pierre Barthélémy parle de « politiques très politiques », il faut comprendre que ce sont des politiques publiques qui entrent en contradiction avec l'ethos professionnel attendu d'un·e agent·e. Elles demandent une expertise qui se double d'un engagement politique mais induisent un contexte de travail qui le sanctionne. C'est l'objet même des politiques d'égalité qui rend leur production difficile. Ainsi, on peut supposer un lien entre le fait que le directeur considère ces politiques comme secondaires et la gestion du service qui combine un management distancié et le recrutement d'agent·es institutionnel·les, qui sont à l'origine des conflits et de la souffrance des agent·es. En ce sens, la minoration de l'objet des politiques par la hiérarchie peut être vu comme la source de la négligence envers les agent·es.

À la suite de la saisie du droit d'alerte, un rapport d'enquête du CHSCT a été produit. Le directeur n'a finalement pas maintenu le projet d'enquête de l'Inspection générale qu'il avait annoncé, ce qui a été interprété par les agent·es comme un effet de l'approche des élections de

2020 et d'un potentiel remaniement des services qu'elles peuvent entraîner. À la place, la direction a mandaté un cabinet d'audit RH chargé de travailler à un « projet de service », qui a donné peu de satisfaction, à la hiérarchie comme aux salarié·es. Il n'y aura pas d'autres suites données à l'alerte des agent·es. Les changements de poste et les départs en retraite ont renouvelé en partie le personnel et les élections de 2020 n'ont pas entraîné de réorganisation du SDE.

Conclusion

L'analyse du travail bureaucratique de l'égalité tel qu'il s'organise au SDE a demandé d'étudier les activités des agent·es, l'organisation du travail, le management et ses conséquences sur les relations de travail et de dresser une typologie des agent·es. Le travail des cadres est marqué par sa dimension autonome et informelle, révélatrice de la marginalité des politiques d'égalité dans les institutions. Le travail des agent·es B et C, et en particulier l'instruction des subventions, connaît une légitimation ambivalente : c'est un travail coûteux en temps et en ressources mais qui est moins visible et reconnu que celui des cadres.

Le cas des salarié·es de catégorie B et C a permis de montrer que la formalisation des tâches et le travail d'exécution ne sont pas antagonistes d'une politisation du travail. La typologie construite à partir du cas des cadres se divise en deux catégories : les cadres institutionnelles et les cadres critiques. Les premières se distinguent par leur allégeance à la ligne politique de la majorité municipale et par la prise en compte des intérêts des élu·es dans leur travail. Les secondes ont une position caractérisée par l'ambivalence, entre allégeance à leur fonction et opposition à l'institution. Socialisées aux sciences sociales, avec des parcours professionnels marqués par des passages du monde associatif vers le secteur public, les cadres critiques sont attachées à leur poste et font preuve d'un investissement intense au travail. Elles se montrent critiques de la ligne politique municipale et mobilisent dans leur travail des savoirs théoriques qui viennent du monde militant et des sciences sociales. Elles ont des façons diversifiées de négocier avec la norme de neutralité du rôle de fonctionnaire et de s'adapter au cadre de la dépendance aux élu·es, qui vont de la résistance frontale au désengagement.

La marge de manœuvre des cadres est rendue possible par la division spécifique du travail d'expertise. Les agent·es de catégorie A ont l'entière responsabilité des choix stratégiques et de

la conception des programmes. La cheffe du service et le directeur de la DDCT n'interviennent pas sur le contenu des politiques et envisagent leur propre rôle comme de la gestion des ressources et de l'animation des collectifs de travail. Cette division du travail a des conséquences organisationnelles sur le service. Les agent-es et les cabinets se retrouvent face à face et le recrutement d'agent-es institutionnel-les génère des tensions internes. Dans un contexte de fortes tensions et de souffrances au travail, un groupe d'agent-es a fait valoir son droit d'alerte. La réponse managériale a alors été de renvoyer l'origine des problèmes sur les cultures professionnelles des agent-es qui ne seraient pas suffisamment socialisés à l'administration.

Les difficultés qui marquent le travail au SDE éclairent les conséquences de la dévalorisation des politiques d'égalité. La considération de ces programmes comme secondaires dans la municipalité justifie des recrutements inadaptés (personnel non spécialisés ou « placardisés », contrats courts, trop peu d'agent-es techniques), provoque un isolement du service et de ses agent-es (management distancé, trop grande autonomie) et engendre des risques pour la santé des salarié-es. Les cadres du service subissent une situation paradoxale. La spécialisation qui est attendue d'elles suppose une perspective critique sur les rapports de domination et entraîne un recrutement en dehors de l'administration. Mais leur trajectoire et leur engagement se voient sanctionnés par un cadre de travail qui s'avère être en contradiction avec l'éthos professionnel attendu.

CHAPITRE 2 : CIBLER LE FÉMININ UNIVERSEL. LA POLITIQUE D'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Introduction

L'action publique envers les femmes en France est marquée par la référence à un « sujet femme universel » (Blanchard *et al.*, 2018, p. 10). Il s'agit de cibler les femmes dans leur ensemble sans faire de différences entre elles. Ce cadrage prend sa source dans l'histoire des luttes féministes. Deux séquences particulières l'ont vu à l'œuvre : la lutte pour le droit de vote des femmes et le mouvement pour la parité en politique. L'historienne américaine Joan Scott a étudié les débats sur la citoyenneté et le droit de vote des femmes, au milieu du 20^e siècle. Elle explique que les femmes qui luttait pour le droit de vote faisait face à un « dilemme de la différence » (Scott, 1998) qui consiste à devoir revendiquer une identité en même temps qu'on désire l'abolir. Joan Scott montre qu'il existe des tensions entre les identités de groupes et les identités individuelles, et que les paradoxes engendrés par ces tensions sont inhérents aux revendications d'égalité. Le fait de considérer que les femmes ne sont pas un groupe social comme les autres a consisté à l'époque à inclure la différence des sexes dans la figure de l'individu abstrait défini par le libéralisme politique.

L'universalité du sujet femme a constitué le principal levier de légitimation du mouvement pour la parité (Bereni, Lépinard, 2004 ; Lépinard, 2007 ; Bereni, 2015). Laure Bereni et Éléonore Lépinard ont montré que les militantes pour la parité ont utilisé l'idée que « les femmes ne sont pas une catégorie » (2004) comme principal levier de légitimation de leur cause. L'usage de cet argument est d'abord utilitaire, l'idée étant de parvenir à convaincre des adversaires politiques dans un contexte dans lequel prévaut l'universalisme républicain. Les militantes de la parité ont face à elles des opposants qui utilisent le spectre du « communautarisme » et celui des quotas incarnés par l'« *affirmative action* » à l'américaine, qui les obligent à s'éloigner des arguments égalitaristes. Le féminisme qui se déploie se caractérise donc par la revendication de l'indivisibilité de l'espèce humaine et donc de la société. Parce qu'aucun humain n'est pareil, on ne pourrait déterminer de différences entre eux qui soient plus importantes que d'autres. Cette logique, qui renvoie à l'idéologie politique de l'universalisme abstrait, induit une réticence à considérer l'existence de catégories sociales qui auraient des caractéristiques propres. Nommer un groupe social reviendrait à figer son existence et à essentialiser ses

membres. Par ailleurs, au moment de la parité, l'idée du primat de la différence des sexes sur d'autres types de différences entre groupe sociaux est ancrée dans l'idéologie d'une partie des militantes féministes. Bereni et Lépinard parlent d'une « imbrication entre des logiques stratégiques et des logiques de croyance » (2004, p. 86) qui a caractérisé l'usage de l'argument selon lequel les femmes constituent la moitié de l'humanité et donc ne s'apparentent pas à un groupe social comme les autres.

En France, le féminin universel est un marqueur des politiques étatiques des droits des femmes (Mazur, McBride Stetson, 1995 ; Dauphin, 2010 ; Revillard, 2016). Dans ses travaux sur le féminisme d'État, Anne Revillard a montré que la question de l'emploi a été la priorité de la politique nationale d'égalité entre les femmes et les hommes. Le « référentiel de l'égalité professionnelle » a impliqué « une concentration des interventions sur la sphère professionnelle, à laquelle est attribuée un rôle essentiel dans l'émancipation des femmes. » (Revillard, 2007, p. 336). Cette vision de l'émancipation par l'emploi implique une valorisation des femmes jeunes et de classe moyenne. Par ces politiques, L'État mise « sur une transformation des nouvelles générations de femmes » et les femmes de 18 à 35 ans font donc l'objet de plus d'interventions que les autres (Revillard, 2007, p. 341-343). L'objectif de transformation des comportements des femmes est au cœur des politiques nationales d'égalité des sexes. Anne Revillard montre que ces politiques se sont construites sur la promotion d'une figure de femme « moderne », qui conjugue l'émancipation par l'emploi avec une distance vis-à-vis d'institutions « politiquement représentée[s] comme patriarcale[s] » (telles que la religion musulmane) et, de façon générale, des comportements et modes de vie représentatifs des femmes dominantes de classe moyenne et supérieure, blanches et hétérosexuelles (Revillard, 2016, p. 221). Différents travaux ont montré que ce modèle a pour caractéristique d'exclure les femmes qui n'y correspondent pas (Revillard, 2016, p. 221 ; Blanchard *et al.*, 2018 ; Jacquemart, Jakšić, 2019). Les objectifs du féminisme institutionnel peuvent ainsi entrer en tension avec d'autres types d'inégalités. « L'imbrication peut se faire dans une visée inclusive – permettant de prendre en compte la pluralité des expériences des femmes –, mais elle se traduit plus souvent par des formes d'exclusion – avec notamment la réaffirmation d'un sujet femme universel. » (Blanchard *et al.*, 2018, p. 10).

Moins nombreux que les recherches sur les politiques d'égalité au niveau national, les travaux qui se situent à l'échelle locale ont montré que les politiques territoriales des droits des femmes dépendaient de services de taille réduite, souvent constitués en « administration de mission » qui peuvent se réduire à une ou deux personnes. Ces configurations professionnelles favorisent

l'isolement, la précarité et les difficultés au travail des responsables de ces politiques (Perrier, 2015 ; Talbot, 2018 ; Quintin, 2020). Par ailleurs, pour les élu-es locaux, la thématique du genre peut être saisie pour renvoyer une image de modernité et permettre l'acquisition de gains dans la compétition politique (Arambourou, 2012).

Le cas de la ville de Paris permet d'étudier la forme que prend au niveau local la concrétisation du cadrage du féminin universel et ses conséquences sur l'action publique. La réorganisation administrative qui a créé le Service de l'égalité en 2015 - à partir de la réunion l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes et de la Mission intégration, droits de l'homme et lutte contre les discriminations - atteste un décloisonnement de la politique visant à combattre les inégalités liées au sexe et des politiques en direction des minorités ethno-raciales. On pourrait s'attendre à ce que ce contexte favorise une prise en considération des assignations multiples que peuvent vivre les femmes (Mazouz, 2015). Or on constate qu'une question particulière, celle des violences envers les femmes, capte les ressources consacrées et que les programmes d'action qui ciblent les femmes vivant des oppressions particulières connaissent un déclin. Pourquoi est-ce que l'action publique parisienne connaît une spécialisation sur les violences envers les femmes qui contribue à affaiblir les programmes ciblant les femmes les plus précaires ?

Encadré 5 : Les associations subventionnées au titre de la politique d'égalité femmes-hommes

En 2018, plus de 80 associations sont financées par le Service de l'égalité au titre de la politique d'égalité femmes-hommes, pour un budget total de 944 500 euros. Elles se répartissent comme suit : 22 sont financées au titre « des violences faites aux femmes », 19 au titre de « l'insertion socioprofessionnelle des parisiennes éloignées de l'emploi », 17 au titre des « droits des femmes », 12 au titre de « l'éducation à l'égalité », 9 au titre de « la prévention, mise à l'abri et la lutte contre la traite des êtres humains » et 7 au titre du programme « genre et espace public »¹.

On compte parmi elles des associations féministes nationales comme la Fédération nationale Solidarité Femmes (FNSF), Osez le Féminisme ou le Collectif Féministe Contre le Viol, Certaines associations ont pour rôle la gestion d'établissements, comme des centres

¹ Document interne « 2018 Egalité_Suivi_Conventions_Mandatements ».

d'hébergement destinés aux femmes ou des centres sociaux, comme le Foyer de Grenelle ou la Halte Aide aux Femmes Battues. D'autres structures sont des associations de ressortissant·es et descendant·es de pays en particulier, comme la Ligue des Femmes Irlandaises pour la Démocratie ou l'Association Franco-Chinoise Pierre Ducerf.

On décrira d'abord le développement qu'a connu la politique municipale de lutte contre les violences envers les femmes, dans le contexte des mobilisations féministes débutées en 2017. On s'interrogera sur la manière dont le cadrage du féminin universel influence la politique parisienne envers les femmes : ce cadrage va de pair avec une spécialisation sur la lutte contre les violences envers les femmes - le phénomène des violences de genre partageant avec la différence des sexes une dimension universelle. Enfin, on retracera la trajectoire de deux programmes d'action qui ont connu un déclin parallèle à la montée en puissance de la politique de lutte contre les violences : l'emploi d'une part, et la prostitution d'autre part.

Encadré 6 : Matériau d'enquête sur la politique envers les femmes

La rédaction de ce chapitre s'est fondée sur l'exploitation d'entretiens (19), d'observations d'événements (32) et d'une analyse documentaire, à partir des documents du Service de l'égalité et des rapports internes à la mairie de Paris, produits par l'Inspection générale. Tou·tes les agent·es du pôle égalité femmes-hommes ont été interviewé·es, ce qui a représenté neuf entretiens - en comptant deux ancien·es agentes. Trois entretiens ont été produits au niveau de la direction des ressources humaines, avec la directrice et les deux membres du pôle « diversité et handicap ». Au-delà des observations produites par l'immersion au long cours, les observations de temps collectifs spécifiques correspondent à neuf événements externes, généralement interprofessionnels, parfois publics, et 23 réunions internes à l'administration, majoritairement du SDE et plus ponctuellement de la DRH.

Douze entretiens ont été réalisés avec des associations féministes subventionnées par le SDE, au titre de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes. Ces différentes structures sont spécialisées sur l'emploi, le sport, la prostitution, la lutte contre les violences sexuelles et la mixité dans des secteurs professionnels précis, comme l'informatique.

I. La lutte contre les violences faites aux femmes comme priorité municipale

La politique municipale des droits des femmes a connu un développement significatif durant le mandat 2014-2020. Une cause en particulier a pris de l'ampleur, celle des violences envers les femmes, autour de laquelle se constitue un consensus.

1. #Metoo et les violences : un mouvement unificateur

La catégorie des « violences envers les femmes » renvoie à un « large éventail d'actes exercés par les hommes contre les femmes, tels que meurtres, viols ou agressions sexuelles, agressions physiques, violences conjugales, harcèlement sexuel, mutilations génitales ou encore mariages forcés. » (Lieber, 2008, p. 43). Les violences sexuelles et les violences conjugales ont été particulièrement le fait de revendications du mouvement féministe, d'évolutions juridiques et de programmes d'action des services des droits des femmes au sein de l'État à partir des années 1970. Au niveau des politiques nationales, des chercheuses comme Marylene Lieber (2008) et Pauline Delage (2017) ont apporté un éclairage sur la façon dont les violences envers les femmes sont devenues un problème public qui a été saisi par l'État. Les chercheuses montrent que les services étatiques des droits des femmes ont joué un rôle important dans l'institutionnalisation de la cause - avec des financements de centres d'hébergement, de ligne d'écoute associative et de campagnes de sensibilisation à partir de 1989 (Lieber, 2008, p. 122). La juridicisation et le développement d'une action publique sur la question se produit à partir de 1989 et s'accélère dans les années 2000, avec le vote de différentes lois (Delage, 2017, p. 124)².

² La violence conjugale est reconnue que comme circonstance aggravante par la réforme du code pénal de 1992, mais pas comme incrimination spécifique. A partir de 2004, sont mis en place des plans d'action triennaux qui associent les services de l'État, des collectivités et les secteurs de la justice et de la police. Des conventions tripartites sont signées entre la police, la gendarmerie et la Fédération nationale Solidarité Femmes - FNSF. Au niveau du droit, les évolutions législatives s'enchaînent. La réforme du divorce du 26 mai 2004 fait figurer une clause sur l'éviction du conjoint violent. En 2006, une loi sur la « prévention et la répression des violences au sein du couple » est votée le 4 avril, qui reconnaît le viol conjugal et aborde les mutilations sexuelles féminines, le mariage forcé et le tourisme sexuel. La loi sur la « lutte contre les violences envers les femmes dans le couple et leurs incidences sur les enfants » du 9 juillet 2010 fait rentrer dans le droit l'ordonnance de protection et consacre le recours à des bracelets électroniques pour les auteurs. Elle reconnaît également les violences psychologiques comme un délit. En 2014, la loi pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes met en place des mesures d'éviction et des stages de responsabilisation pour les auteurs et consacre la délivrance de titres de séjours pour les femmes étrangères victimes de violences (Delage, 2017, p. 124). En 2018, la loi du 3 août renforce de la répression des auteurs de violences

Saisie par différentes composantes des mouvements féministes comme par les institutions, la catégorie de violence ne recouvre pas nécessairement les mêmes significations. La prostitution par exemple peut être catégorisée comme une violence par les féministes dites « abolitionnistes » (Mathieu, 2013), tandis que pour leurs adversaires, c'est la répression du travail sexuel qui peut être vue sous cet angle. La dimension générique de la notion et le flou qui peut entourer sa définition participe de sa large diffusion.

L'« espace de la cause des femmes » (Bereni, 2012) se caractérise par son extrême polarisation, sur des problématiques telles que la prostitution (Mathieu, 2013), le port du voile (Galembert, 2009) ou la transidentité (Beaubatie, 2021). Au cours des années 2010, la cause des violences envers les femmes est devenue un nouvel attracteur, susceptible de provoquer des mobilisations transversales et de créer du consensus au-delà des clivages et des conflits. En 2017, le mouvement social dénommé « #MeToo » a joué un rôle de catalyseur. Période de dénonciation généralisée par les femmes de violences masculines, ce mouvement social d'ampleur constitue un tournant des luttes féministes, qui contribue à la légitimation de la cause des violences faites aux femmes (Achin *et al.*, 2019). Ces dénonciations ont été rendues possible par l'utilisation à travers le monde de ce hashtag pour lister des cas de harcèlement et violences sexuelles subies au cours de la vie. L'élément déclencheur du mouvement correspond aux multiples dénonciations de viols commis par le producteur de cinéma américain Harvey Weinstein, en octobre 2017. Le hashtag, utilisé pour la première fois en 2007 par la militante africaine-américaine Tarana Burke, est repris par l'actrice Alyssa Milano pour dénoncer les actes du producteur. Cette affaire a entraîné une période de prise de parole collective sur les violences masculines dans le monde par le biais des réseaux sociaux³. En France, le hashtag #Balancetonporc, lancé par la journaliste Sandra Muller pour dénoncer des faits de harcèlement sexuel au travail, a donné lieu à 850 000 utilisations. Principalement en ligne (Pavard, 2018), ce mouvement a eu différents types d'effets au niveau national, sur le plan pénal, politique et législatif. Les discours publics et médiatiques ont évoqué une « libération de la parole »⁴ des femmes. En octobre 2017, les plaintes en gendarmerie pour violences sexuelles ont connu une

conjugales et de prévention des « féminicides », dans le sillage de la Convention d'Istanbul sur « la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique », ratifiée par la France le 14 juillet 2018.

³ L'utilisation de hashtags déclinés dans des langues nationales s'est produite dans 85 pays du monde. [En ligne] wikipedia.org/wiki/Mouvement_MeToo.

⁴ « #MeToo a permis à 71% de femmes victimes de violences de témoigner », Libération, 4 octobre 2018, [En ligne] liberation.fr/france/2018/10/04/metoo-a-permis-a-71-de-femmes-victimes-de-violences-de-temoigner_1683172.

augmentation de 30 % par rapport à l'année précédente⁵. Au niveau politique, certaines décisions du gouvernement marquent une reconnaissance symbolique du mouvement social. Alors que son mandat débute au printemps 2017, Emmanuel Macron désigne les violences envers les femmes comme « grande cause du quinquennat ». La secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, Marlène Schiappa, décide qu'un Grenelle des violences faites aux femmes aura lieu à l'automne 2019.

Sur le plan législatif, la loi du 3 août 2018 « renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes »⁶ a été votée dans le sillage de la ratification par la France le 14 juillet 2018 de la Convention d'Istanbul sur « la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique ». Cette loi renforce la répression des auteurs de violences conjugales, notamment en étendant la qualité de conjoint ou « ex » comme circonstance aggravante aux cas où il n'y a pas de cohabitation, et en inscrivant comme circonstance aggravante à des violences conjugales le fait qu'un enfant en soit témoin (Marie, 2020, p. 163). Concernant les espaces et les formes de mobilisation, le mouvement né de prises de paroles au niveau virtuel est passé à un répertoire d'action plus traditionnel des mouvements sociaux, avec des manifestations importantes⁷ et la constitution d'associations, comme le « Collectif NousToutes », qui prend pour objet la lutte contre les différents types de violences envers les femmes, ou les collectifs « Collages Féminicides », qui affichent dans l'espace public des slogans qui dénoncent les meurtres conjugaux⁸.

Le mouvement #MeToo a contribué à normaliser et à légitimer le sujet des violences envers les femmes en mettant un coup de projecteur sur les violences sexuelles, le harcèlement et les violences conjugales. Au sein de la mairie de Paris, le mouvement va fonctionner comme un levier pour développer la politique d'égalité entre les femmes et les hommes.

⁵ « Mouvement MeToo », [En ligne] wikipedia.org/wiki/Mouvement_MeToo.

⁶ Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes, [En ligne] legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037284450&categorieLien=id.

⁷ La manifestation du 24 novembre 2018 réunit 80 000 personnes en France et la manifestation du 23 novembre 2019 réunit 150 000 personnes dans les pays, selon les organisatrices. [En ligne] wikipedia.org/wiki/Collectif_NousToutes.

⁸ « Collectif NousToutes », [En ligne] wikipedia.org/wiki/Collectif_NousToutes ; « “Aux femmes assassinées, la patrie indifférente” : les “colleuses” d’affiches veulent rendre visibles les victimes de féminicides », Le Monde, 3 décembre 2019, [En ligne] lemonde.fr/societe/article/2019/09/14/sur-les-murs-de-paris-des-collages-pour-denoncer-la-persistence-des-feminicides_5510378_3224.html.

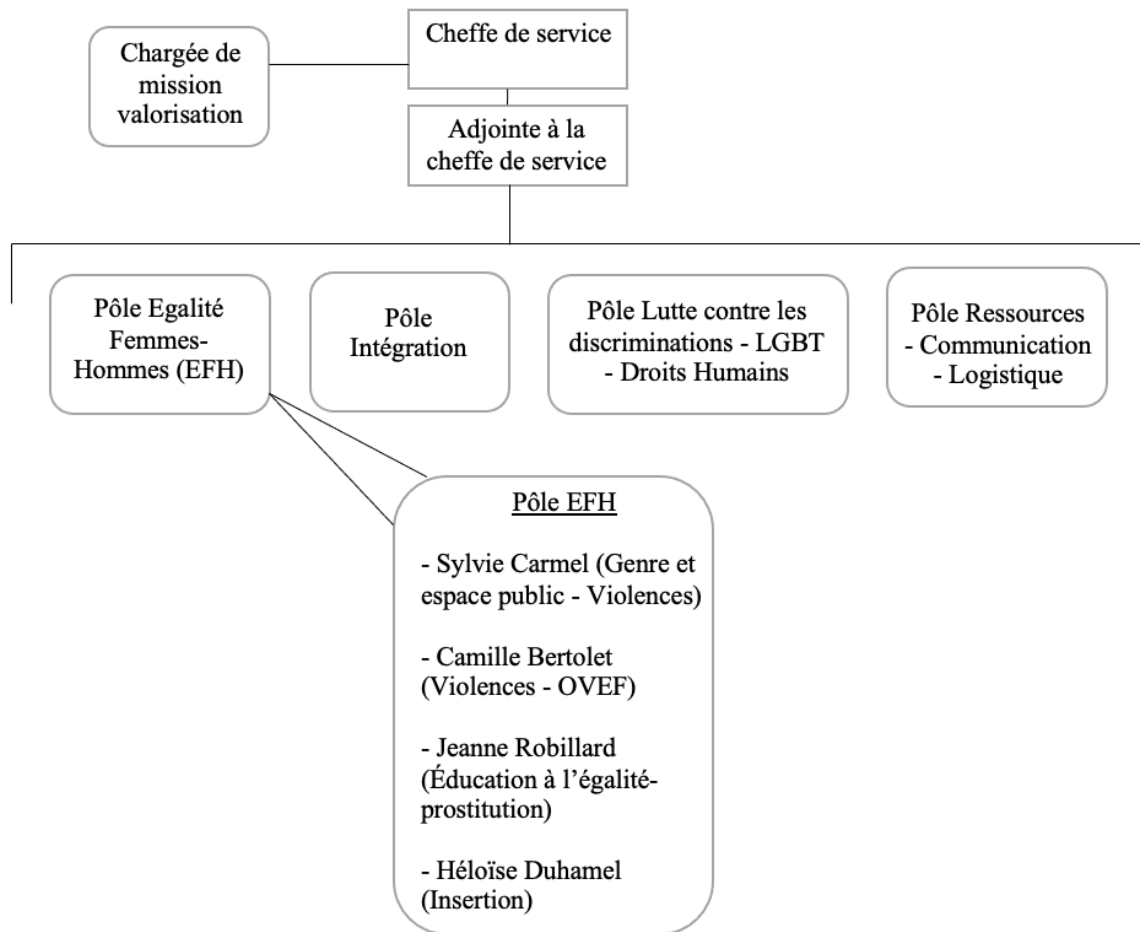
2. Un volontarisme politique qui permet l'octroi de ressources

La politique parisienne d'égalité des sexes date du début des années 2000. Les élections municipales de mars 2001 sont les premières à mettre en application la loi instaurant la parité entre hommes et femmes dans les candidatures électorales⁹. Cette politisation inédite de la question de l'égalité femmes-hommes a entraîné une féminisation des délégations municipales. C'est dans ce sillage que se développe la politique parisienne des droits des femmes. Sous la première mandature de Bertrand Delanoë (Parti Socialiste), entre 2001 et 2008, Anne Hidalgo (PS) occupe la fonction de première adjointe, chargée de « l'égalité femme/homme et du bureau des temps ». C'est à son initiative qu'est créé le premier service municipal consacré aux droits des femmes, l'Observatoire de l'égalité femmes/hommes, intégré au Secrétariat général. Selon l'ancienne responsable de l'observatoire, la politique menée s'organisait à l'époque par cibles : « les femmes victimes de violence, les femmes précaires étrangères ou pas, les prostituées et l'éducation filles-garçons, les jeunes. »¹⁰ Ce service sera renommé « Mission égalité femmes-hommes », puis sera intégré au Service de l'égalité, au sein de la Direction de la démocratie, des citoyen-nes et des territoires lors de la fusion de 2015.

⁹ Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, [En ligne] legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000396412.

¹⁰ Entretien avec Maud Frot, ancienne responsable de l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes.

Schéma 6 : Le pôle égalité femmes-hommes du Service de l'égalité (SDE)



Lucile Savary (Parti communiste français) est élue chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains entre 2014 et 2020¹¹. C'est la première fois de sa carrière qu'elle occupe un poste d'élue chargée de droits des femmes. Membre du Parti communiste français, ses fonctions électorales ont débuté en 2008, lorsqu'elle devient conseillère de Paris pour le 11^e arrondissement le 9 mars. Elle est réélue à cette fonction le 30 mars 2014, occupant la position de déléguée à la santé et au handicap. L'élue explique avoir eu des difficultés à prendre ses marques en début de mandat, souffrant d'un manque de continuité entre les délégations. « Quand on arrive on a aucune archive » ; « Il y a pas du tout de mémoire des élus en fait. À chaque mandat c'est comme si on repartait de zéro. » explique-t-elle. Dans

¹¹ À la suite des élections municipales de 2020, elle devient maire adjointe chargée de l'égalité femmes-hommes, la jeunesse et l'éducation populaire.

sa vie professionnelle, elle a été collaboratrice du maire de La Courneuve entre 2010 et 2014, travaillant sur la délégation de compétences à la communauté d'agglomération Plaine Commune. Ces « sujets techniques » comprenaient notamment les transports, le bâtiment et la sécurité. Si elle dit les avoir appréciés, elle considère que les questions de discrimination et d'égalité femmes-hommes sont « les sujets qui [lui] faisaient le plus plaisir », des sujets sur lesquels « on fait de la politique de manière très fluide avec les gens »¹². Interrogée sur le lien entre son engagement personnel et ses missions actuelles, elle ajoute : « Moi dans mon militantisme j'étais très branchée sur égalité femmes-hommes, très vite, donc voilà c'était normal. »

Pour comprendre le positionnement de Lucile Savary sur la question des droits de femmes, il faut se pencher sur son entourage. Son cabinet est constitué de trois personnes : une directrice de cabinet, Anne-Lise Dubart, en poste depuis 2015 après le départ d'un premier directeur de cabinet ; une « conseillère technique » sur l'égalité femmes-hommes, Linda Belham qui sera remplacée par Flora Lautet en 2019, et un « conseiller technique » sur la lutte contre les discriminations, Amir Naccache. Si Lucile Savary n'a pas d'historique professionnel ou électoral sur les droits des femmes, il en va autrement pour sa directrice de cabinet et sa collaboratrice, qui sont des expertes du genre et de l'égalité. Pour Anne-Lise Dubart, la question du féminisme constitue un fil rouge de sa carrière de collaboratrice. Elle travaillait à l'origine dans les ressources humaines d'organisations associatives et a milité au cours de sa vie dans des associations dédiées aux « droits des femmes »¹³. Elle a effectué une réorientation professionnelle après une reprise d'études en communication politique et a travaillé comme assistance en circonscription de Geneviève Fraisse, alors députée européenne, et comme assistante parlementaire de Marie-Hélène Amiable, aujourd'hui maire de Bagneux et conseillère départementale. Celle-ci, comme Lucile Savary, est membre du Parti communiste français. Anne-Lise Dubart explique ce choix professionnel par ses convictions féministes, à défaut d'un engagement partisan.

« Alors moi c'est simple. Je ne travaille que pour des femmes, de gauche. Donc oui clairement, il y a un lien. Après - je vous dis tout puisque vous voulez tout savoir - moi je ne suis pas... Je suis dans un aucun parti, je pense que je ne serai jamais dans un parti. Donc j'ai mes opinions, qui sont souvent très proches des élus pour qui je travaille, mais voilà, je ne suis pas dans une logique

¹² Entretien avec Lucile Savary, élue chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains.

¹³ Entretien avec Anne-Lise Dubart, directrice de cabinet de Lucile Savary.

d'appareil. Je ne me présenterai sans doute jamais à une élection, voilà c'est le travail de collaborateur qui m'intéresse. Et oui, pour porter certaines idées, avec lesquelles je suis en proximité. » (Entretien avec Anne-Lise Dubart, directrice de cabinet de Lucile Savary).

On observe dans ce propos une mise à distance des partis politiques. Elle décrit sa carrière motivée par des convictions (féministe, de gauche) qu'elle prend soin de distinguer du rôle d'élu-e ou aspirant-es élu-es vers lequel se dirigent une partie des militant-es des partis politiques. En cela, elle se distingue de la majorité des membres de cabinet, qui appartiennent à l'organisation politique de leur élu-es (Michon, 2009, p. 121). C'est le cas également du collaborateur de Lucile Savary chargé de la lutte contre les discriminations qui tient sur les partis sensiblement le même discours. De même, Linda Belham, la collaboratrice de l'élue sur l'égalité femmes-hommes est une militante féministe. Une agente du service la décrit en ces termes : « C'est une féministe vieille de la vieille, communiste, à qui on n'en raconte pas, qui connaît bien, tout, et qui a été largement formée par les anciennes militantes, plus "canal historique" entre guillemets. »¹⁴ Elle fait l'hypothèse que Linda Belham a participé à acculturer l'élue au féminisme. « Petit à petit et très vite, je pense que Linda Belham lui a rempli sa poche avec tout un tas de choses et puis elle l'a énormément poussée, pour lui forger sa culture féministe, à Lucile Savary, et du coup elle a super vite embrayé ».

La caractéristique première de l'évolution de la politique envers les femmes au cours du mandat 2014-2020 est la priorisation de la lutte contre les violences de genre. Son déploiement comporte plusieurs dimensions : l'augmentation des budgets destinés aux subventions d'associations, le recrutement de nouvelles agentes et la formalisation de dispositifs pérennes. Parmi les trois pôles du Service de l'égalité - égalité femmes-hommes (EFH), intégration et lutte contre les discriminations - LGBT - droits humains - le budget alloué aux subventions du pôle égalité femmes-hommes est le plus important. Il représente en moyenne 900 000 euros par an, avec une légère augmentation au cours du mandat¹⁵. En comparaison, en 2017 le budget de subventions alloué au pôle lutte contre les discriminations est de 541 000 euros et celui du pôle intégration, qui relève de la délégation de Colombe Brossel, représente 851 400 euros¹⁶.

Si on observe la répartition des budgets au sein du pôle égalité femmes-hommes, on constate que la part la plus importante du budget - 30 % du total - concerne les violences envers les femmes. 300 000 euros sont consacrés en moyenne au subventionnement d'associations

¹⁴ Entretien avec Sylvie Carmel, agente du service de l'égalité.

¹⁵ On passe de 888 020 euros en 2014 à 944 500 euros en 2018. Document interne « Budget sub égalité fh – 2014-2018 ».

¹⁶ Documents internes « Tableaux de mandatement ».

agissant sur les violences¹⁷. Les autres programmes d'actions concernent les « droits des femmes », l'« éducation à l'égalité », l'« emploi-insertion », la « prostitution » et l'« espace public ». Le second poste le plus important est l'éducation à l'égalité avec un budget de 222 000 euros en 2018. Cette augmentation du budget est mise en avant par la délégation. À l'occasion de l'évènement annuel de la délégation pour le 25 novembre 2018 - journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes - Lucile Savary annonce que les subventions aux associations qui luttent contre les violences ont augmenté de 23 %¹⁸. Au printemps 2020, le confinement de la population dû à la pandémie de Covid-19 a provoqué une augmentation des violences conjugales¹⁹. En réaction, Lucile Savary, qui entame un nouveau mandat de maire-adjointe à l'égalité femmes-hommes, la jeunesse et l'éducation populaire, demande une augmentation des financements accordés aux associations de lutte contre les violences, votés au conseil de Paris du 18 mai 2020, qui dès lors culminent à 500 000 euros, ce qui représente une hausse de 32% par rapport à l'année précédente.

Sur la lutte contre les violences, le subventionnement d'associations s'organise à partir d'« axes de travail thématiques ». Plusieurs questions sont ciblées : la question du logement et de l'hébergement d'urgence, avec le financement de places en centres d'hébergement à destination des femmes victimes de violences conjugales ; la question de la santé mentale, avec le financement de consultations « psychotrauma »²⁰ qui visent à traiter les troubles post-traumatiques des victimes ; la question des jeunes filles victimes de violence, avec l'ouverture en 2019 d'une structure d'accueil « de jour » à destination de ce public. En plus de l'augmentation des budgets, la croissance de la politique de lutte contre les violences passe par des recrutements et par la création d'un dispositif, l'Observatoire des violences envers les femmes (OVEF).

Entre 2006 et 2017, le poste de chargée de mission sur les violences faites aux femmes est occupé par Sylvie Carmel. En 2014, ses missions se diversifient : elle prend en charge le programme « genre et espace public » qu'elle a initié au moment de l'alternance. En 2017, une

¹⁷ Le budget consacré aux « violences de genre » a sensiblement évolué au cours du mandat. Lucille Savary a commencé par l'augmenter (de 284 359 euros en 2013 à 344 420 euros en 2014) puis il baisse et plafonne pendant deux ans (à 260 000 en 2016 et 2017) pour connaître une hausse en dernière partie de mandat (318 000 en 2018 et 387 500 en 2019). Document interne « budget sub 2013-2017 ».

¹⁸ Brochure « Les jeunes femmes mobilisées contre les violences. Programme des événements. 25 novembre 2018. Journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes », p. 3.

¹⁹ Le début de la période de confinement a été marqué par une augmentation de plus de 30% des signalements en commissariat et gendarmerie. [En ligne] lemonde.fr/societe/article/2020/03/30/hausse-des-violences-conjugales-pendant-le-confinement_60348973224.html.

²⁰ Document interne « Bilan de l'Observatoire des violences envers les femmes. 2017-2018. » p. 6.

nouvelle chargée de mission, Camille Bertolet, est recrutée. Ses missions concernent l'Observatoire des violences envers les femmes (OVEF), créé en novembre 2014. Le dispositif est désormais géré par les deux agentes qui en partagent la responsabilité. Au cours du mandat, plusieurs stagiaires et une doctorante Cifre rejoignent également le pôle égalité femmes-hommes. L'OVEF sert à coordonner l'action publique parisienne sur les violences envers les femmes. Selon l'élue, il a pour but de travailler sur « les actions de protection, l'accompagnement des victimes, la formation des professionnels et le diagnostic »²¹. Ses missions sont les suivantes :

« - Un diagnostic actualisé et partagé des violences et le développement du travail en réseaux locaux prenant appui sur la contractualisation entre les acteurs·trices (Contrat parisien de prévention et de sécurité, Schéma d'aide aux victimes, Schéma départemental santé)

- La prévention des violences par l'information du public (notamment à l'occasion du 25 novembre)

- Le développement des compétences professionnelles par la formation des acteurs (agent·e·s de travail social, agent·e·s d'accueil des mairies d'arrondissement, correspondant·e·s de nuit, etc). »²²

Les agentes de l'OVEF participent également à la mise en œuvre de dispositifs qui concernent plusieurs institutions et plusieurs services municipaux. C'est le cas du dispositif d'alerte « Téléassistance grave danger » (TGD) et de la « mesure d'accompagnement protégée » (MAP)²³. Elles ont également une mission d'« animation de réseau » dans le cadre des « réseaux d'aide aux victimes » (RAV). Ces instances déclinées par arrondissement²⁴ réunissent les acteur·ices institutionnels et associatifs spécialisé·es dans l'aide aux victimes d'infractions pénales. Le travail des agent·es dans le cadre de ces réseaux peut prendre la forme de formations ponctuelles. Camille Bertolet raconte ainsi qu'elle travaille avec le réseau d'aide aux victimes (RAV) du 20^e arrondissement pour leur proposer une formation spécifique sur les enfants « co-victimes de violences » et les façons de leur venir en aide²⁵. L'OVEF comprend également une

²¹ Discours de Lucile Savary, 4^e rencontre interprofessionnelle par l'Observatoire des Violences Envers les Femmes. Extrait du journal de terrain.

²² Document interne « Bilan de l'Observatoire des Violences envers les Femmes. 2017-2018. » p. 1.

²³ Le dispositif « Télé-assistance Grave Danger » (TGD) est une mesure qui consiste depuis 2012 à fournir à des femmes en situation de violences conjugales un téléphone raccordé aux services policiers, qui doit permettre une intervention rapide. Il est coordonné et cofinancé par la mairie de Paris. La « mesure d'accompagnement protégée » organise « l'exercice du droit de visite du « parent non gardien » (le plus souvent le père), dans un contexte de violences conjugales, sans qu'il y ait de contact entre les deux parents et dans un cadre sécurisé pour l'enfant. » (Bilan de l'OVEF 2017-2018, p. 5).

²⁴ En 2018 : 10^e, 11^e, 14^e, 15^e, 18^e, 19^e, 20^e arrondissements.

²⁵ Entretien avec Camille Bertolet, agente du Service de l'égalité.

formation dont le cycle est formalisé, à raison de deux à trois fois par an. Cette « formation au primo-accueil face aux violences de genre » dure deux jours et existe depuis la fin des années 2000²⁶. Elle a pour objectif le repérage des situations de violences chez les usagères des établissements municipaux et leur orientation vers des associations spécialisées. L'OVEF l'organise, la finance et en constitue la programmation. Cette formation est ouverte à tou-t'es les agent-es de la mairie de Paris mais plus particulièrement destinée aux personnels qui sont chargés d'accueillir du public, et notamment les assistant-es de services sociaux. Durant l'année 2017, 440 agent-es y ont participé. En comparaison, un dispositif comme le Réseau de détection des discriminations (RDD), du pôle lutte contre les discriminations du SDE, met également la formation au cœur de son programme, mais celles-ci ne sont pas instituées de la même manière. Ce sont des formations ponctuelles, qui peuvent être organisées en réponse à une demande, qu'elle vienne du politique (qui souhaite qu'un sujet fasse l'objet de formation, comme la grossophobie ou l'homophobie par exemple) ou d'un partenaire institutionnel (qui souhaite former ses équipes). Ce dispositif n'a pas la même formalisation que la formation de l'OVEF.

Enfin, la priorisation de la lutte contre les violences se perçoit dans les discours de Lucile Savary. Dans ses prises de paroles publiques, l'élue met en avant les choix politiques qui consistent à renforcer les actions de luttes contre les violences. En introduction de la journée du 25 novembre 2018, dédiée aux « violences envers les jeunes filles », elle parle d'une politique « extrêmement volontariste », dans laquelle il n'y a pas de place pour le « fatalisme » et conclut : « Aux grandes œuvres les grands moyens »²⁷. L'élue chargée de la jeunesse, Pauline Verron, souligne dans son propre discours pour parler de cette politique municipale : « Que de chemin parcouru... » Dans d'autres contextes, Lucile Savary a insisté sur le fait que la politique municipale des droits des femmes « n'est pas un supplément d'âme à la ville de Paris » - cette phrase suggérant qu'elles ont souvent été ainsi considérées. Au-delà, l'élue pratique des formes d'interpellation publique, lors d'interactions avec des responsables politiques ou des représentant-es d'institutions. Par exemple, elle annonce en novembre 2018 avoir saisi le ministre de l'Intérieur Christophe Castaner pour que soient communiqués les chiffres concernant les féminicides pour l'année 2017, ceux-ci tardant à être rendus publics²⁸. On peut observer également ce genre d'interactions lors de commissions administratives.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ 4^e rencontre interprofessionnelle de l'Observatoire des Violences envers les Femmes « Les violences faites aux jeunes filles, prévenir le sexisme et accompagner les victimes », 22 novembre 2018.

²⁸ *Ibid.*

Lors du comité de pilotage de l'OVEF en 2019, la séance débute par une introduction de Lucile Savary, puis viennent des prises de paroles de représentantes du cabinet du préfet de police de Paris, du procureur de la République et de la direction régionale aux droits des femmes. Lorsque vient le moment pour la salle de poser des questions, Lucile Savary reprend la parole et s'adresse aux intervenantes en évoquant « l'évolution croissante des plaintes pour violence conjugale » et des plaintes pour « violences sexistes et sexuelles » : « 20% pour la police ! ». Elle poursuit d'un ton ferme : « Je me soucis de savoir si la police et la justice ont les moyens suffisants. Qu'on ne se retrouve pas avec des procédures mal menées. On a vu un cas où Monsieur a été relâché parce que la justice n'a pas eu les moyens de le garder ! » (Extrait du journal de terrain).

Lucile Savary suggère ici une incapacité des services judiciaires et policiers à s'adapter à l'augmentation du nombre de plaintes pour violence masculine. Elle dénonce dans cette question la faiblesse des moyens étatiques alloués à la politique de lutte contre les violences faites aux femmes. En tant qu'observatrice, cette prise de parole de la maire-adjointe m'a surprise : c'est la première fois que j'assiste à un discours critique de sa part, adressé à des interlocutrices directes. L'étonnement vient du fait que cette scène se déroule à la fin de mon travail de terrain. J'ai donc assisté à de multiples prises de paroles de l'élue, lors d'événements publics ou de commissions. Dans d'autres domaines que les violences faites aux femmes, je ne l'avais jamais vu initier une interaction sur le mode de la contestation. Cette posture peut se comprendre par la priorisation de la lutte contre les violences mais également par sa couleur politique (PCF). La dénonciation d'une faiblesse des financements étatiques est une constante dans les prises de position de Lucile Savary. Elle interpelle l'État par une publication datant du 23 mai 2020, sur son blog hébergé par le site Mediapart, en demandant une augmentation du budget du secrétariat d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes dédié aux violences envers les femmes, dans le contexte de la crise sanitaire et du confinement de la population. Alors que, à l'automne 2019, le secrétariat d'État à l'égalité entre les femmes et hommes a organisé un Grenelle sur les violences conjugales à l'issue duquel des associations dénonçait des mesures « à budget constant »²⁹, le 10 mai 2020 la secrétaire d'État Marlène Schiappa annonce que le budget alloué aux associations sera augmenté de trois millions d'euros et qu'un million d'euro sera consacré aux places d'hébergement³⁰.

²⁹ « Grenelle des violences conjugales : les participants entre "colère" et "espoir" », L'Express, 25 novembre 2019, [En ligne], [lexpress.fr/actualite/societe/grenelle-des-violences-conjugales-les-participants-entre-colere-et-espoir_2108614.html](https://www.lexpress.fr/actualite/societe/grenelle-des-violences-conjugales-les-participants-entre-colere-et-espoir_2108614.html).

³⁰ « Marlène Schiappa annonce 4 millions d'euros supplémentaires pour les femmes victimes de violences », Ouest-France, 10 juin 2020, [En ligne] [ouest-france.fr/faits-divers/violences/marlene-schiappa-annonce-4-millions-d-euros-supplementaires-pour-les-femmes-victimes-de-violences-6864425](https://www.ouest-france.fr/faits-divers/violences/marlene-schiappa-annonce-4-millions-d-euros-supplementaires-pour-les-femmes-victimes-de-violences-6864425).

Les violences subies par les femmes constituent donc une priorité de l'élue. La politique d'égalité femmes-hommes a évolué vers une spécialisation sur cette question, avec une augmentation des moyens alloués, dans un contexte de mouvement social.

3. Renforcer la place du féminisme dans l'institution : un contexte favorable et des gains politiques

Les obstacles qu'a rencontrés l'institutionnalisation de la cause des femmes ont pris la forme de résistances masculines au sein de l'État et des administrations (Lieber, 2008, p. 145 ; Mary *et al.*, 2017 ; Revillard, 2016). Ce sont des programmes qui ont souffert d'un manque de légitimité et de la faiblesse des moyens consacrés, entraînant une précarité des agent-es responsables (Arambourou, 2012, p. 119 ; Dauphin, 2008 ; Dauphin, 2010). Considérées comme secondaires dans les institutions, ces politiques impliquent pour les actrices un travail pédagogique de conviction auprès de leurs partenaires et parfois des situations d'isolement et de difficultés au travail. Dans un contexte de transformation de la réception sociale des mobilisations féministes, le cas de la politique d'égalité femmes-hommes de la ville de Paris montre que le succès de la thématique des violences est parvenu à renforcer des actions qui souffraient de leur marginalité. Pour les agentes du SDE, c'est désormais une politique qui apparaît comme « portée ».

« Tu as l'impression qu'aujourd'hui la question des droits des femmes au niveau du service et de la délégation, c'est quelque chose qui est porté politiquement ?

Par Savary, oui. Elle le porte depuis qu'elle est arrivée hein ! [...] Elle a embrayé très vite sur les violences parce que c'est un sujet porteur. Et elle a rencontré les associations qui travaillent là-dessus et elle a été convaincue. Elle a tout tout appris et très vite. Et elle a donné une formidable impulsion, je trouve. Chaque journée du 25 novembre, elle boostait pour qu'on trouve des thèmes nouveaux, pour qu'on fasse des grands événements. Elle a créé le poste de Camille Bertolet, envers et contre toute attente hein, moi si j'avais imaginé qu'on allait créer un poste ! *Ex nihilo* hein, je me suis dit : "Waouh elle a créé un poste". À l'époque où on nous dit : "Il va falloir réduire 10% des..." Bref elle a créé un poste. Elle a trouvé 50 000 euros de plus pour les subventions. Là encore, à une époque où on nous dit : "Faut réduire les sub', faut réduire les sub' !" Elle au contraire, allez plus 50 000 ! Plus 30 000 ! » (Entretien avec Sylvie Carmel, agente du Service de l'égalité).

Le « portage politique » est une catégorie émiq̃ue omniprésente dans le discours des agent-es. Elle désigne le fait qu'un-e élu-e soit investi-e sur une politique, s'intéresse, possède ou développe des connaissances sur le sujet, la défende auprès des autres membres de l'exécutif, y consacre des moyens financiers, soutienne les initiatives de l'administration et respecte son fonctionnement. Pour les services, cela suppose une disponibilité de la part de l'élu-e, qui consiste notamment à donner des « orientations » politiques qui soient perçues comme claires et qui fournissent aux agent-es un cadre de travail. Cela passe également par le fait de prendre et faire savoir ses décisions - fournir des « validations » - en respectant les impératifs administratifs de temps. Alors que je demande systématiquement en entretien avec des agent-es du SDE s'il ou elle considère que sa politique est « portée », la réponse est invariablement non. Ce n'est que lorsque j'interroge Sylvie Carmel, chargée de mission du pôle EFH, que je reçois une réponse affirmative. Dans le Service de l'égalité, la politique de lutte contre les violences est donc la seule qui est vue comme « portée ». Outre le fait de signaler le volontarisme de l'élue dans cette politique, la chargée de mission pointe l'exceptionnalité qu'il y a à augmenter un budget de politiques publiques dans un contexte d'austérité budgétaire. Le lapsus « envers et contre toute attente » souligne à la fois le caractère improbable de la création d'un nouveau poste et les efforts potentiels qu'a dû fournir l'élue pour l'obtenir. Mais comme le dit l'agente, si la politique est « portée », c'est que le sujet est « porteur ». Elle souligne la différence de réception entre les années précédentes et aujourd'hui.

« [On a] l'impression là, #MeToo, c'est une explosion hein, on n'a jamais vu ça. Mais les années précédentes, dans ces années-là c'était un sujet mais oh la la, personne ne va t'en parler. Tu as ceux qui sont dans la négation : "Ça n'existe pas c'est une invention des féministes". Et puis tu as les autres qui disent : "Oui voilà d'accord bon ok, mais ce n'est pas très, il faudrait qu'on puisse porter des choses un peu plus positives". » (Entretien avec Sylvie Carmel, agente du Service de l'égalité).

L'agente évoque le mouvement comme une rupture et décrit deux modes de déconsidération de la question des violences envers les femmes : le déni et la mise à distance en raison d'une perception du sujet comme trop dramatique. Corroborant les dires de l'agente, la directrice de cabinet de Lucile Savary parle d'une réception plus directement antiféministe assimilant leur politique à un sujet « de bonnes femmes ». Enfin, la question des violences apparaît désormais comme un thème qui peut avoir des effets positifs dans le champ politique. Du point de vue des actrices, le contexte a rendu cette politique plus facile à mener.

« Sur l'égalité femmes-hommes, le grand bouleversement c'est #MeToo, on a passé je pense un cap dans, enfin on était déjà sur la lutte contre les stéréotypes de genre et là on a, la société a tellement évolué qu'on est maintenant à un autre niveau, dans notre façon d'aborder les dossiers sur les violences faites aux femmes. [...]

- *Le côté #MeToo, ça a eu quels effets, très concrètement, dans le travail de la délégation ?*

Alors #MeToo, je pense ben ça nous a donné du poids peut-être, dans notre façon de négocier, que ce soit à l'interne, des budgets par exemple, et à l'externe, dire qu'il fallait absolument avancer sur l'hébergement des femmes victimes de violences. Et même les autres adjoints nous sollicitent plus. C'est devenu un sujet. Ça a je pense aussi induit des évolutions sur la communication de la ville, on est beaucoup plus attentif à communiquer de façon paritaire. Voilà parce que les violences sont surtout, de notre point de vue, l'expression d'une domination, et donc c'est un résultat et à la base il faut s'efforcer déjà de tenir un discours égalitaire pour ne pas induire ensuite ce type de vio... enfin je ne sais pas comment le qualifier, mais de violences. » (Entretien avec Anne-Lise Dubart, directrice de cabinet de Lucile Savary).

Il faut donc comprendre les augmentations budgétaires sur les violences envers les femmes dans le contexte de la légitimation du sujet dans la société. Selon Anne-Lise Dubart, le mouvement social a eu des conséquences directes sur les possibilités d'action et de négociation de la délégation. Il y a donc deux dimensions dans la façon dont la délégation se saisit du sujet des violences : c'est le résultat d'un engagement féministe et un choix stratégique porteur de gains symboliques.

« En 2018, lors de ses vœux annuels, qui prennent la forme d'une réunion informelle autour d'une galette des rois avec les membres du SDE et de son cabinet, Lucile Savary revient sur le mouvement #MeToo et sur la "libération de la parole des femmes" qu'il a entraînée. Elle salue le fait que "c'est un appui pour nos politiques". » (Extrait du journal de terrain)

Il y a donc une utilité stratégique à concentrer l'action publique d'égalité entre les hommes et les femmes sur les violences. Il ne s'agit pas d'assimiler cette orientation à un choix politique opportuniste. Mais on peut considérer cette démarche comme une combinaison entre « logiques de croyance » et « logiques stratégiques » (Bereni, Lépinard, 2004, p. 86) dans lequel les actrices sont à la fois convaincues par la légitimité d'une cause et prêtes à l'utiliser dans le cadre de la compétition politique. Les politiques d'égalité entre les femmes et les hommes sont bien un sujet dont les élu-es locaux s'emparent à la fois par conviction et comme « source de profits de distinction » (Arambourou, 2012, p. 114).

Ainsi, le fait que les violences envers les femmes soient devenues un problème public reconnu a induit la formation d'un consensus sur le sujet. Cette reconnaissance n'a pas débuté avec le mouvement de 2017 mais s'est produite sur le temps long. Le mouvement social a contribué à décroître le degré de conflictualité du sujet, produisant un effet de consensus sur le phénomène. On a montré que ce contexte a participé à une montée en puissance de la politique parisienne sur ce sujet, qui est passée notamment par une augmentation du budget alloué. L'engagement féministe de l'élue et de son entourage, ainsi que l'intérêt stratégique de s'emparer de cette thématique, jouent un rôle dans le développement de cette politique. Mais les lignes de clivage interne au féminisme n'ont pas disparu : elles se reconduisent dans le cadre de la lutte contre les violences de genre. Il faut s'intéresser à l'effet du cadrage du féminin universel à la mairie de Paris et à la façon dont les différent-es acteur·ices se comportent face à ce sujet d'apparence consensuel.

II. « Vous n'entendez pas le mot "catégorie" dans la bouche de mon élue ». Le cadrage du féminin universel appliqué à la lutte contre les violences

Le cadrage du féminin universel et la prééminence des violences au sein de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes fonctionnent ensemble. Parce que les violences envers les femmes transcendent les catégories sociales, c'est un objet d'action publique qui a pour effet de réaffirmer ce cadrage.

1. La question des violences comme outil de réaffirmation du cadrage

L'idée selon laquelle les femmes ne sont pas une catégorie constitue une rhétorique structurante de l'institutionnalisation de la cause des femmes. Appliquée à la politique d'égalité femmes-hommes de la ville de Paris, ce cadrage prend une forme particulière et influence les programmes d'action publique. Anne Hidalgo a effectué le 15 novembre 2018 une communication en Conseil de Paris sur la politique municipale en direction des femmes et a

déclaré en conclusion : « Ce combat pour l'égalité entre les hommes et les femmes n'est pas une lutte catégorielle, c'est une arme d'émancipation pour toutes et tous. »³¹ Au niveau de la délégation de Lucile Savary, on retrouve précisément cette rhétorique, comme en témoigne sa directrice de cabinet.

« - Est-ce que vous décririez la ligne politique de la délégation comme : envisager les problématiques de discrimination et de domination de façon assez universelle et pas tellement par catégorie ?

Ah oui non, vous n'entendez pas le mot catégorie dans la bouche de mon élue. Oui, on est plus dans la rupture d'égalité, on est tous des humains, des personnes avec tout un tas de... avec une identité multiple. Et oui, on le voit peut-être de façon trop juridique, une rupture d'égalité par rapport à l'autre qui est à côté de nous. Donc oui, de toute façon, en effet : universel. » (Entretien avec Anne-Lise Dubart, directrice de cabinet de Lucile Savary).

Ici, il faut se rappeler que Lucile Savary est chargée de « l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains ». La conciliation entre un cadrage universaliste et l'exercice de politiques catégorielles qui, par définition, visent des groupes sociaux spécifiques, se fait donc à partir de deux registres. D'une part, sur la question des droits des femmes, il s'agit de s'inscrire dans un principe d'abstraction qui a été structurant pour la cause des femmes. D'autre part, le propos de la directrice de cabinet renvoie au cadrage juridique et universaliste qui a caractérisé l'institutionnalisation en France de la cause de l'anti-discrimination (Chappe, 2011, p. 111). Qu'Anne-Lise Dubart parle de « rupture d'égalité » et d'une approche (« trop ») juridique de l'égalité s'inscrit dans ce sillage.

Parmi les différents programmes de cette politique, le cadrage du féminin universel a des effets spécifiques sur les actions liées aux violences envers les femmes. Ce cadrage et la priorité donnée à la lutte contre les violences s'articulent et se renforcent mutuellement. D'une part, le cadrage du féminin universel se concrétise et connaît une application matérielle dans la priorité donnée à la lutte contre les violences. D'autre part, la concentration de l'action publique sur les violences envers les femmes renforce le cadrage du féminin universel.

Comme la différence des sexes, les violences envers les femmes apparaissent comme universelles. Les premières grandes enquêtes sur les violences de genre ont montré que le phénomène s'observe dans tous les milieux sociaux. Selon des chercheuses de l'enquête

³¹ « Communication de la Maire de Paris sur l'égalité femmes hommes et les droits des femmes à Paris », 15 novembre 2018, 13 p.

VIRAGE³², l'un des résultats les plus importants de l'enquête ENVEFF³³ montre « que les violences existent dans toutes les classes socio-économiques et culturelles » et qu'elles ne sont pas « l'apanage de segments "défavorisés" de la société » (Brown *et al.*, 2019). Ces résultats permettent de contrer les représentations qui considèrent que les violences, notamment conjugales, sont plus importantes dans les classes populaires et chez les minorités ethno-raciales raciales (Guénif-Souilamas, 2002 ; Hamel, 2005).

Une chargée de mission du Service de l'égalité, Sylvie Carmel, répète souvent, en entretien ou lors d'événements publics : « Le socle des violences faites aux femmes, il traverse les cultures, il est absolument universel » ; « Il n'y a pas de groupe plus particulièrement concerné par ce sujet. Tous les groupes sont concernés, tous les groupes d'humains, tous les statuts humains, les pères et les mères, les enfants, les petits, les grands, en ville, en campagne. »³⁴. Alors qu'elle anime une table-ronde lors de la journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes, le 25 novembre de 2018, elle parle du dispositif « Télé-assistance Grave Danger » en précisant qu'il a concerné « 90 femmes depuis sa création, de 18 à 78 ans, tous quartiers de Paris et toutes CSP confondues », parce que « les violences traversent toutes les cultures »³⁵. Dans ce dernier exemple, on peut interpréter cette formulation comme une référence à la caractérisation ethno-raciale des personnes, puisque qu'elle suggère que, selon les quartiers de la capitale, les habitant-es ont des « cultures » différentes. On va voir qu'il existe deux usages de l'argument de l'universalité des violences : un usage préventif et un usage restrictif.

2. L'usage préventif de l'argument de l'universalité des violences : se revendiquer de l'intersectionnalité

On parle d'un usage préventif de l'argument de l'universalité des violences pour signifier que les actrices sont conscientes de l'instrumentalisation qui peut être faite de la question des violences envers les femmes à des fins de stigmatisations de certains groupes sociaux. En insistant sur l'universalité des violences, elles souhaitent désamorcer ce risque. D'un point de

³² Enquête « Violences et rapports de genre », INED, 2016.

³³ Enquête nationale sur les violences envers les femmes en France, INED, 2000.

³⁴ Entretien avec Sylvie Carmel, agente du Service de l'égalité.

³⁵ 4^e rencontre interprofessionnelle de l'Observatoire des Violences envers les Femmes « Les violences faites aux jeunes filles, prévenir le sexisme et accompagner les victimes », 22 novembre 2018, extrait du journal de terrain.

vue empirique, on observe cette utilisation préventive de l'argument de l'universalité dans le discours de certaines agentes, comme Sylvie Carmel évoquée précédemment, ainsi que dans certains discours associatifs. Elle procède d'une volonté de déconstruction des stéréotypes associés aux violences masculines. On peut citer une responsable associative :

« Dans le cadre d'un groupe de travail du SDE sur "les femmes étrangères victimes de violences", les agentes ont réuni des associations concernées pour faire un état des lieux de la situation et de leurs besoins. Elizabeth Balseck est la directrice d'une association de lutte contre les mutilations sexuelles féminines. Lorsqu'elle prend la parole, elle liste un certain nombre de difficultés que connaissent les femmes migrantes vivant des violences. Elle ajoute : "Les agressions sexuelles c'est dans tous les pays du monde, les violences dans le couple c'est dans tous les pays du monde." Plus tard, l'argument revient : "Sur la question de la traite et de la prostitution, ça ne concerne pas que les Nigérianes et les Asiatiques : ça concerne tout le monde." » (Extrait du journal de terrain).

Il s'agit pour elle d'enjoindre à ne pas stigmatiser de groupes sociaux qui seraient vus comme plus violents que les autres et de désamorcer en particulier des représentations racistes. C'est une rhétorique que cette responsable associative utilise également de façon pédagogique, lorsqu'elle intervient en formation ou lors d'ateliers organisés par le SDE. Elle explique systématiquement que l'excision se pratique sur les cinq continents, et non uniquement en Afrique, comme le préjugé le voudrait. Elle précise que « l'Afrique n'est pas un pays. S'il y a une chose à retenir, c'est ça. »³⁶ Elle rappelle aussi que l'action de l'association porte sur la France, dans les cas où l'excision se produit sur le territoire national, et non sur des pays étrangers. Dans le cas des mutilations sexuelles féminines, cet argument sert à neutraliser le potentiel soupçon d'intention raciste qu'il pourrait y avoir dans le fait de concentrer une action associative sur un type de violences attribuées à des populations non-occidentales. Il faut considérer que le fait Elisabeth Balseck est une femme blanche peut participer à expliquer l'importance pour elle de cette mise à distance.

Certaines précautions discursives portent également sur l'usage de la catégorie d'intersectionnalité. Lorsque l'élue et son cabinet s'expriment sur l'articulation du sexisme et du racisme, celles-ci se revendiquent de l'intersectionnalité, tout en montrant une

³⁶ 4^e rencontre interprofessionnelle par l'Observatoire des Violences envers les Femmes « Les violences faites aux jeunes filles, prévenir le sexisme et accompagner les victimes », 22 novembre 2018, extrait du journal de terrain.

reconnaissance ambiguë des identités de groupe. En entretien, Anne-Lise Dubart définit la politique de la délégation comme « universelle » puis ajoute dans la foulée :

« Mais intersectionnel ! Parce que on est obligé, enfin je suis obligée de le préciser, c'est une question qui... qui interpelle aussi beaucoup mon élue, c'est de travailler sur les discriminations multiples, croisées. Mais sans parler catégorie parce que bon, l'humain ne peut pas être catégorisé. (Entretien avec Anne-Lise Dubart, directrice de cabinet de Lucile Savary).

Ce discours indique une difficulté à faire tenir ensemble deux registres : la prise en compte des discriminations multiples (Lanquetin, 2009), qui suppose la reconnaissance de différents types d'assignations, et le refus d'avoir recours à des catégories qui font référence à des identités de groupe. On peut interpréter la volonté, « l'obligation », de caractériser l'approche politique de la délégation comme intersectionnelle comme une façon de s'inscrire dans un féminisme contemporain. De la même façon que les entreprises ont besoin de promouvoir leurs politiques de diversité comme gage de modernité et de vertu (Bereni, 2018, p. 14), il leur paraît important d'afficher un féminisme à vocation intersectionnelle. On voit ici les effets de la recomposition de l'espace de la cause des femmes, qu'Alice Romerio a par exemple étudié en s'intéressant à la façon dont certaines travailleuses du Planning familial développaient « une réflexion critique sur le recours à laïcité dans les discours portant sur les femmes racisées » (2018, p. 62). On perçoit donc une tension dans l'articulation du cadrage du féminin universel et d'une revendication d'intersectionnalité. Celle-ci s'incarne dans des actions qui sont principalement ponctuelles et symboliques.

« - *Le côté intersectionnel va prendre quelle forme, par exemple ?*

Sur les initiatives, on n'a jamais cantonné la proposition, par exemple "semaine contre le racisme", on ne s'est pas cantonnées à travailler avec les associations antiracistes. On s'est toujours adressées à l'ensemble des associations, en leur proposant de monter des initiatives avec nous et du coup, on a plein de croisements qui se font. Alors, on a - le service n'a pas forcément participé - inauguré récemment un jardin qu'on a fait en hommage à quelqu'un qui s'appelait Mark Ashton qui a travaillé pour les droits, donc un Britannique, qui a travaillé pour le droit des personnes LGBT et des mineurs à l'époque de Margaret Thatcher, donc les mineurs syndiqués, pire que tout. On va faire bientôt Joséphine Baker, Marielle Franco, on va faire des inaugurations de plaques, d'hommages dans l'espace public. On essaie aussi de valoriser des personnalités, c'est une question de défense des droits, de tous les droits humains... » (Entretien avec Anne-Lise Dubart, directrice de cabinet de Lucile Savary).

Ainsi, pour donner une dimension intersectionnelle à un programme, la délégation choisit d'ouvrir une action thématique à d'autres causes. Lors des semaines annuelles contre le racisme et l'antisémitisme, des associations LGBT participent régulièrement et proposent par exemple des débats sur le croisement du racisme et de l'homophobie³⁷. Cela consiste également à honorer des figures de luttes sociales qui étaient concernées par des assignations multiples par le biais de symboles commémoratifs (Gensburger, 2014). En entretien, j'interroge Lucile Savary sur la place du racisme dans le travail de la délégation. Elle fait référence dans l'extrait suivant à un projet de la délégation sur la grossophobie : une conférence-débat a été organisée lors de la semaine parisienne de lutte contre les discriminations de 2017, l'événement était clôturé par un défilé de mode grandes tailles et les photos des participantes ont été exposées sur les murs de la rue de Lobau, jouxtant l'Hôtel de ville.

« Quand on fait bien un sujet, généralement ça s'aborde naturellement. Les autres sujets "discrimination" s'abordent naturellement. Je prends juste, ben "Grossophobie" l'expo, à aucun moment je ne suis intervenue pour dire : "Je ne veux pas que des blanches, je ne veux pas que des blondes", voilà... Alors que je le fais tout le temps, toute ma vie. Je passe mon temps à dire : "Il n'y a pas de diversité, ça ne va pas, ce n'est pas à l'image de la société" etc. À aucun moment j'ai dit ça et l'expo c'était ça : [elle me montre un panneau de l'exposition qui a été conservé dans la salle de réunion, où l'on voit différentes femmes racisées photographiées lors du défilé de mode]. C'est-à-dire que quand on a traité "grossophobie", en castant dans la rue, naturellement, il y a eu des femmes indiennes, des femmes d'origine africaine, des femmes d'origine asiatique, voilà. Avec une grande diversité, des grandes, des petites. Ça s'est fait naturellement. Et du coup le but c'est ça, en fait si on bosse sur une discri, naturellement, il faut qu'il y ait une association qui dise : "Ouais les femmes, qui sont immigrées et qui sont handicapées, voilà, quelle pourrait être la solution pour elles ?" Voilà et qu'on fasse le lien à chaque fois. [...] Je trouve que si on peut créer des références et des passerelles... Je pense qu'on va travailler avec une nana qui s'appelle... qui est prix Goncourt... euh Meriem ? Non. Bon je vais retrouver. En tout cas moi j'aimerais avoir des femmes, qui ont vécu l'immigration relativement récemment et qui ont eu des parcours en France, qui ont, qui ne servent pas de modèle, mais de regarder voilà : "C'est hyper dur. Mais moi je m'en suis sortie et j'ai fait appel à tel et tel service public. Et il faut demander ça..." Voilà, qu'on donne des solutions, à toute femme immigrée, quel que soit l'origine et même si elle est arrivée il y a 30 ans. » (Entretien

³⁷ « Conférence Convergence des luttes LGBT+ et anti-raciste » de l'association Queer et +, à l'occasion de la « Semaine parisienne de lutte contre le racisme et l'antisémitisme », 2019.

avec Lucile Savary, élue chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains).

Selon Lucile Savary, ce qu'elle voit comme des réflexions intersectionnelles doivent être systématiques. Celles-ci doivent avoir lieu sur tous les sujets, dans une logique qui s'apparente à celle du *gender mainstreaming* (Jacquot, 2009 ; Perrier, 2010). On retrouve, comme chez sa directrice de cabinet, l'importance des questions de représentation. Dans le cas d'actions sur la grossophobie, il s'agit de rendre visible des corps qui sont en-dehors des normes dominantes, qu'elles soient de genre, de blancheur ou de classe sociale. Cela passe par exemple par une exposition de photos dans l'espace public, avec l'objectif de faire correspondre ces images à la diversité de la société. L'élue se félicite que le choix de modèles racisées se soit fait « naturellement », dans le cadre d'un casting dans l'espace public. Mais si l'on considère le lien entre l'obésité et la pauvreté³⁸, ainsi que la surreprésentation des personnes descendantes de l'immigration dans les milieux populaires, on peut aussi comprendre ce casting comme un effet de ces répartitions. Enfin, le propos traduit le souhait d'identifier des figures modèles, qui puissent incarner des parcours réussis, produire des témoignages et mettre en avant les « solutions » que représentent les services publics. C'est vers une écrivaine qui a reçu le prix Goncourt qu'elle souhaite se tourner, choisissant ainsi une personne issue des élites culturelles. Entre les plaques commémoratives, les expositions photos, les événements publics et les *role-models*, ces actions correspondent à des politiques de représentation et des « politiques de la discussion » (Mazouz, 2011, p. 108). Il y a bien une reconnaissance des identités de groupe par la délégation chargée des droits des femmes, mais celle-ci prend des formes ponctuelles et symboliques, qui ne porte pas directement sur les inégalités de droit, de ressources ou de statut (Phillips, 2002, p. 51).

Ainsi les actrices de l'action publique parisienne envers les femmes cherchent à prendre compte de l'imbrication des rapports sociaux et montrent des tentatives de ne pas renforcer des formes de stigmatisation. Dans le cas de la lutte contre les violences, en parallèle de l'usage préventif de l'argument de l'universalité des violences envers les femmes, on identifie un usage qu'on appellera restrictif.

³⁸ L'obésité est deux fois plus importante chez les ouvriers et employés que chez les cadres supérieurs. Étude ObEpi « Enquête épidémiologique nationale sur le surpoids et l'obésité 2012 ».

3. L'usage restrictif de l'argument de l'universalité des violences : un refus de particulariser l'action publique

L'usage restrictif de l'argument de l'universalité des violences correspond à l'idée selon laquelle, si toutes les femmes connaissent des violences, alors le phénomène s'exerce sensiblement de la même manière partout. De ce fait, il peut être combattu de manière systématique et analogue selon les contextes. Il n'y aurait pas lieu de faire de différences entre les femmes ni de développer des programmes spécifiques. L'illustration de cet usage s'observe dans le cas de l'appropriation municipale de la question des violences subies par les femmes étrangères.

La prise en compte des femmes étrangères dans le programme de lutte contre les violences envers les femmes à Paris a une trajectoire particulière, qui oscille entre la reconnaissance et la mise à distance. Les « femmes de l'immigration » constituent historiquement une cible de l'action publique nationale (Manier, 2013 ; Gourdeau, 2015b). Les violences vécues par les femmes étrangères constituent aussi un angle spécifique du secteur associatif : certaines associations se sont structurées sur cet objectif, comme le RAJFIRE (Réseau pour l'autonomie des femmes immigrées et réfugiées) créé en 1998 et le Comité d'action interassociatif contre la double violence, fondé en 2003, qui fait référence au cumul des « violences masculines et des violences institutionnelles »³⁹. Un des points saillants soulevé par les chercheuses et par les associations porte sur le droit au séjour. Même dans le cas de violences conjugales, la rupture avec un conjoint violent comporte un risque de perte du droit au séjour quand celui-ci dépend du regroupement familial (Khazaei, 2019 ; Herman, 2011a ; Miaz, 2017). Ce risque constitue un ressort de l'emprise utilisé par les auteurs de violences conjugales. Face à cela, le droit des étrangers a évolué en France à partir de 2005 pour garantir la conservation des titres de séjours aux femmes étrangères victimes de violence (Khazaei, 2019, p. 76 ; Lesselier, 2006), mais c'est une mesure qui n'est pas toujours appliquée et que les associations peinent à défendre.

Au niveau de la ville de Paris, la question des violences vécues par les femmes migrantes a été prise en compte à la fin du mandat étudié. Elle a été l'objet de la journée annuelle de l'Observatoire des violences envers les femmes (OVEF) à l'occasion du 25 novembre 2019. Le

³⁹ 5^e rencontre interprofessionnelle de l'Observatoire des Violences envers les Femmes « Les violences faites aux jeunes filles, prévenir le sexisme et accompagner les victimes », 22 novembre 2018, intervention de Claudie Lesselier, extrait du journal de terrain.

travail évènementiel s'est doublé d'un projet de politique publique. Il s'agissait de produire un diagnostic et de développer une action qui porte sur les violences vécues par les femmes étrangères à Paris. Le SDE a donc constitué un groupe de travail, réunissant des membres du pôle égalité femmes-hommes et des membres du pôle intégration, qui a organisé des rencontres avec des associations financées par le service et réalisé un rapport et des propositions rendus au cabinet. Le discours sur cette action de Sylvie Carmel, chargée de mission au pôle EFH, correspond à l'usage restrictif de l'argument de l'universalité des violences.

« Là l'approche "femmes migrantes", c'est un peu la première fois, et d'ailleurs elle pose question, ça pose question, ce sujet sur "femmes migrantes". Parce que les violences subies par les femmes migrantes, c'est les mêmes violences subies par les autres femmes. C'est des violences de la part d'inconnus ou de la part de quelqu'un de connu, intrafamiliales ou conjugales, et le mécanisme c'est le même. Il y a juste la différence que le parcours migratoire a pu être l'objet de violences et d'agressions sexistes et sexuelles, parce qu'elles étaient dans un milieu difficile, instable, en difficulté, et puis parce qu'il y a des passeurs qui ont abusé d'elles et qui les ont violées. Mais ça, c'est plus des violences liées à une situation de crise économique ou de guerre on va dire même. On travaillait à un moment donné sur les viols de guerre, ça ressemble plus à ça, viol dans des circonstances particulières où tout d'un coup les femmes sont la proie finalement de personnes qui les utilisent dans le cadre d'un conflit ou d'une problématique sociale particulière. Mais sinon les femmes migrantes qui sont ici en France et qui subissent des violences, c'est les mêmes choses que les femmes qui sont ici, qui sont françaises et qui subissent des violences. » (Entretien avec Sylvie Carmel, agente du Service de l'égalité).

Selon Sylvie Carmel, la seule différence entre les femmes françaises et les femmes étrangères victimes de violence correspond aux violences subies durant le parcours migratoire. Cela montre qu'elle choisit de ne pas faire de différences entre les expériences sociales des femmes françaises et celles des femmes étrangères en France, induisant une négation des inégalités liées à la nationalité et à la racisation. On fait l'hypothèse que si la question des violences faites aux femmes migrantes « pose question », c'est parce qu'elle suppose de porter le regard sur les responsabilités de la société d'accueil, à voir les violences institutionnelles, les différences de droits et le racisme subi. Cela oblige à ne pas prendre en compte les violences masculines uniquement mais à considérer également les discriminations et les inégalités qui se produisent sur le territoire français, dans les différents domaines dans lesquels résident les possibilités d'autonomisation pour les femmes victimes : le logement, la santé, le travail, la citoyenneté.

Ainsi l'argument de l'universalité des violences peut être utilisé pour refuser une approche du féminisme qui prendrait en compte l'imbrication des discriminations fondées sur le genre et l'origine que peuvent vivre les femmes. C'est en cela que l'on peut dire que les violences envers les femmes en soi, comme objet d'action publique, permettent de réaffirmer un féminin universel. Le fait que les violences sont un phénomène qui transcende les frontières de classe sociale et d'origine géographique permet de s'inscrire dans le cadrage du féminin universel et de le redéployer. On a vu que l'usage préventif de l'argument de l'universalité des violences permettait de désamorcer les soupçons de stigmatisation. Or il apparaît au cours du terrain que les mêmes actrices peuvent faire usage tantôt de l'argument préventif tantôt de l'argument restrictif. On peut en conclure que le premier peut constituer donc une façon de se « blanchir » similaire aux revendications que Sirma Bilge qualifie de « blanchiment de l'intersectionnalité » (2015).

Au SDE, l'action sur les femmes étrangères victimes de violence est passée par un travail des agent-es regroupé-es en un groupe de travail, qui ont produit des propositions d'actions à l'intention de l'élue et son cabinet. Deux agentes du SDE animent ce groupe de travail : Camille Bertolet – chargée de mission sur l'Observatoire des violences envers les femmes - et Héloïse Duhamel – chargée de mission qui appartient aux deux pôles intégration et égalité femmes-hommes, travaillant sur l'apprentissage du français et l'insertion professionnelle des femmes et des étranger-es. Toutes deux ont une trentaine d'années, une trajectoire faite d'études en science politique et de postes dans des associations, et ont été recrutées en 2018. Elles appartiennent à la catégorie des cadres critiques.

« En réunion de pôle égalité femmes-hommes, Camille Bertolet définit la cible du projet : les “femmes exilées et primo-arrivantes, plutôt victimes de violences dans le couple, de la part d'un conjoint français ou étranger”. Elle parle des “violences administratives” comme quelque chose qui est “très spécifique aux femmes étrangères”, et cite le “titre de séjour en particulier”. Dans les difficultés administratives, Camille Bertolet cite les “méconnaissance du droit des étrangers, les freins multiples dans l'accès au droit, les problèmes d'interprétariat et la logique administrative de tri” selon laquelle “les plus précaires deviennent hors critères, hors dispositifs”. Héloïse Duhamel complète le propos : “le public cible, ce sont les femmes étrangères extracommunautaires ayant connu un parcours migratoire. Donc ça intègre le regroupement familial, soit la majorité des femmes qui viennent en France. Il y a donc deux publics cibles : les femmes exilées demandeuses d'asile et les femmes issues du regroupement familial”. Plus tard elle ajoute “les seules qu'on a exclues c'est les mineures non accompagnées et les victimes de traite et de la prostitution”. Ce à quoi la cheffe du service, Laurene Asselin

répond : “Victimes de violences ça concerne Lucile Savary, c’est l’entrée Savary. Elle, elle ne travaille pas par public. Donc là c’est l’entrée Brossel. C’est pour ça que ça intéresse les deux⁴⁰”. Alors qu’elles parlent un peu plus tard d’outils à développer, Héloïse Duhamel se demande “s’il ne faudrait pas un guide plus général « droit des femmes étrangères », pas que violences”. Laurène Asselin insiste à nouveau : “Violences, c’est la feuille de route Savary. Accueil inconditionnel, c’est Versini⁴¹”. » (Extrait du journal de terrain).

Chez les deux chargées de missions, il y a une volonté de définir avec précision un public cible de l’action. Cette démarche va à l’encontre de la pratique usuelle du travail au SDE. Sylvie Carmel souligne en entretien : « C’est la première fois depuis que je suis là quand on s’adresse à un groupe. On avait jusqu’à maintenant travaillé sur des thématiques transversales. C’était la santé, les troubles psychosociaux, les troubles psychosomatiques, l’épreuve physique, mais c’était tout le monde. » La réaction de la cheffe de service dans la scène décrite démontre la dimension exceptionnelle de cette pratique. Elle rappelle que Lucile Savary « ne travaille pas par public », et renvoie le public des femmes étrangères d’une part, à la délégation de Colombe Brossel, chargée de la politique d’intégration des étranger-es, et d’autre part, à celle de Dominique Versini, chargée des politiques sociales et en particulier de « l’accueil des réfugié-es ». La cheffe du service cherche à signifier que la question des étranger-es ne concerne pas la politique de Lucile Savary - et ce malgré le fait que la maire-adjointe détienne également la « lutte contre les discriminations » dans son portefeuille. Ainsi, si on s’intéresse aux femmes étrangères en dépassant l’enjeu des violences (comme le suggère Héloïse Duhamel avec sa proposition de guide généraliste), on sort du périmètre de la politique parisienne d’égalité femmes-hommes. Dans la partition que fait la cheffe du service, il y a donc une exclusion claire des femmes ayant connu une migration comme cible de la politique de Lucile Savary. L’application du cadrage du féminin universel consiste ici à produire une application stricte des lignes de partages définies par les élues. Il faut noter que le cadrage du féminin universel est défendu par les personnes en situation de pouvoir : Laurène Asselin et Sylvie Carmel ont plus de 50 ans, l’une est responsable du service et l’autre est une de ses plus anciennes chargées de mission, qui a longtemps eu seule l’exercice de la politique de lutte contre les violences.

Du point de vue des actrices politiques, le rapport à la question des violences subies par les femmes étrangères montre une reconnaissance limitée du sujet et la mise à distance de l’enjeu

⁴⁰ Colombe Brossel est maire adjointe chargée de la sécurité, la prévention, les quartiers populaires et l’intégration entre 2014 et 2020.

⁴¹ Dominique Versini est maire adjointe chargée des solidarités, de la lutte contre l’exclusion, de l’accueil des réfugiés et de la protection de l’enfance entre 2014 et 2020.

des discriminations. C'est ce qu'indique le processus de décision de cette action, qui s'est produit en 2019, un an avant la fin du mandat.

« Le sujet est venu d'associations. Lors du dernier COPIL [comité de pilotage], Lucile Savary voulait travailler sur "hébergement", et les asso ont dit qu'il y a un vrai sujet autour des femmes migrantes, qui peuvent être réfugiées, sans papier, exilées. Mais aussi étonnamment, enfin, on a rencontré le conseil des européens et européennes, et de nombreuses femmes ont dit à Lucile qu'en tant qu'euro péennes, c'était très difficile d'accéder à l'info à Paris. Il y a un vrai problème d'accueil, quand on est une femme avec des problématiques spécifiques. » (Entretien avec Anne-Lise Dubart, directrice de cabinet de Lucile Savary).

La question des femmes migrantes appartient aux sujets traités en fin de mandat, sur le mode du rattrapage, lors des mois précédents les élections municipales. Du côté de l'administration, il était couramment répété que le cabinet souhaitait aborder certains sujets avant les élections, pour montrer qu'ils n'ont pas été laissés de côté et contrer de potentielles imputations de négligence. Le fait que ces questions soient abordées en fin de mandat indique qu'elles ont été peu prises en compte pendant les six années précédentes. De plus, comme le suggère Anne-Lise Dubart dans l'extrait, leur reconnaissance du problème est venue notamment de rencontres avec une structure représentant des femmes européennes. Héloïse Duhamel, du SDE, rapportera par la suite que le cabinet a insisté pour que « les femmes européennes »⁴² soient prises en compte dans l'action. Cette définition de l'action contribue à décentrer la focale portée sur les femmes qui immigrer dans des cas de regroupement familial ou d'exil et qui sont d'origine extra-européenne. Au-delà de ce marqueur sur le plan de l'origine, ce recadrage a un effet sur la question de la classe, avec ce que la distinction entre des femmes européennes et des femmes « exilées, sans papiers, réfugiées » suppose de différences socio-économiques.

Enfin, on peut observer dans les choix de communication de l'élue et son cabinet une mise à distance de marqueur ethno-raciaux. L'affiche de la 5^e journée interprofessionnelle de l'OVEF portant sur les droits des femmes étrangères comporte une série de photos de visages de femmes. Elles sont perçues comme noires, asiatiques, indiennes, arabes, et d'âges différents. A la suite d'une réunion avec le service communication, l'élue, le cabinet et le service, Camille Bertolet explique en rentrant dans son bureau qu'il a été demandé de ne pas faire figurer le visage d'une des femmes, qui portait un hijab⁴³. Le texte indiqué sur l'affiche était à l'origine :

⁴² Extrait du journal de terrain.

⁴³ *Ibid.*

« Accès au droit et lutte contre les violences faites aux femmes étrangères »⁴⁴. Le texte final sera : « Face aux violences, sortons du silence. Nous avons toutes des droits ». Dans cette formulation, la référence à un traitement différencié entre différentes catégories de femmes n'apparaît que dans le trait soulignant le mot « toutes ». On peut voir ici une démarche d'universalisation de l'enjeu, qu'on interprète comme un effet du cadrage en vigueur et qui provoque une généralisation des cibles de l'action. Le public des femmes étrangères s'efface au profit des femmes qui cumulent les caractéristiques majoritaires de classe et d'origine.

Ainsi, le cadrage du féminin universel et la prééminence de la lutte contre les violences envers les femmes s'entretiennent mutuellement. Premièrement, l'argument de l'universalité des violences est utilisé pour désamorcer les représentations selon lesquelles les violences sont plus présentes chez les minorités ethno-raciales et dans les classes populaires. C'est le cas chez certaines agentes et représentantes associatives. Au niveau politique, on assiste à une reconnaissance ambiguë des assignations multiples entre, d'une part, des revendications d'intersectionnalité, et d'autre part la dimension symbolique des actions. Deuxièmement, l'argument de l'universalité des violences peut être utilisé de façon restrictive pour justifier que l'action publique ne doit pas s'adresser à différentes catégories de femmes. Comme les violences concernent les femmes dans leurs ensemble, l'action publique n'aurait pas à développer de programmes spécifiques. Du côté administratif, on assiste à des appropriations différenciées du cadrage, avec une articulation de référentiels féministes et de l'anti-discrimination de la part des cadres critiques et, au contraire des efforts d'alignement de cadre de la part de la hiérarchie et des cadres institutionnelles. Au niveau politique, la question des violences vécues par les femmes étrangères comporte une ambiguïté : le sujet est à la fois identifié et promu par la délégation, mais accompagné d'une mise à distance de l'enjeu de la racisation et des discriminations sur l'origine. L'action municipale sur les violences vécues par les femmes étrangères est donc révélatrice de la difficulté à articuler un cadrage universaliste et des revendications d'intersectionnalité. Il faut désormais s'intéresser au revers de la spécialisation de l'action publique sur la question des violences : le déclin des programmes ciblant les femmes les plus précaires.

⁴⁴ Document interne « 5^e rencontre interprofessionnelle de l'Observatoire des Violences envers les Femmes_BROCHURE_Programme ».

III. Le déclin des programmes ciblant les femmes les plus précaires

Il s'agit d'analyser les conséquences cadrage du féminin universel et de la concentration de la politique sur la lutte contre les violences. Revenir sur la façon dont l'action publique s'organisait à l'époque des mandats précédents permet de constater le déclin de deux programmes d'action ciblés : celui sur l'emploi et l'égalité professionnelle, et celui sur la prostitution.

1. La dépossession de la politique de l'emploi

a. Le transfert de la politique interne d'égalité professionnelle : l'effet des Label Égalité et Diversité

La question de l'emploi et de l'insertion professionnelle des femmes correspond à un programme d'action du SDE qui a connu un déclin au cours du mandat 2014-2020. Il faut revenir sur son historique et les restructurations des missions du service pour comprendre cette évolution.

Entre 2001 et 2015, la question de l'emploi et de l'égalité professionnelle constituait une priorité l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes. Le service était responsable à la fois de la politique d'égalité au niveau externe - en direction du territoire - et de celle au niveau interne de la mairie de Paris – en direction du personnel. Il s'agissait à la fois de cibler la population et de travailler sur les inégalités des sexes entre agent-es municipaux. La politique interne d'égalité professionnelle était l'un des dossiers majeurs du service dans les années 2000. C'est à la demande de Bertrand Delanoë et d'Anne Hidalgo, sa première adjointe, que l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes commence à concevoir un premier plan d'égalité professionnelle de la mairie de Paris, à destination de ses agent-es, au début des années 2000. Son lancement est officiellement annoncé en 2005. Benoit Mortier, agent du pôle égalité femmes-hommes, explique qu'il a fallu démontrer l'existence d'inégalités de salaire entre les femmes et les hommes pour convaincre les différentes composantes de l'administration parisienne de la

légitimité de ce projet. Il raconte que ce travail statistique d'objectivation a commencé en 2003 et que la Direction des ressources humaines était à l'origine en retrait.

« Au départ la DRH n'était pas très partante et elle n'était pas outillée pour ce type de travail. Et comme on était placé au SG, on était en capacité de dire : "Ben on va quand même faire. Donc si la DRH, vous ne pouvez pas faire, on va lancer un appel d'offre pour travailler sur cette question d'un point de vue à la fois statistique et d'analyse". En plus, venant d'un organisme externe c'était plus intéressant. [...] Et puis donc appel d'offre et c'est le CREDOC⁴⁵ qui a fait l'offre la plus intéressante, ils avaient une expertise sur les politiques publiques, donc voilà. Et ce travail a montré qu'il y avait un vrai sujet. Et donc ce qui s'est passé, c'est que on avait quand même des élus qui étaient très investis sur la thématique, et puis un secrétaire général – à l'époque c'était un secrétaire général et puis après c'était une secrétaire générale – qui ont été extrêmement investis. Donc quand vous avez la tête de l'exécutif qui passe une commande et qui dit : "Je veux vous voir dans six mois"... Et les patrons de l'administration parisienne qui... Par exemple, nous on avait des points d'étape tous les mois, mois et demi avec le secrétaire général adjoint pour savoir où ça coinçait etc. Donc ça a été un travail assez long, assez complexe, d'une part d'analyse et ensuite d'élaboration, d'orientations et une lettre, quasiment une feuille de route pour l'ensemble des directions, afin qu'elles élaborent leur propre autodiagnostic, qu'elles priorisent des objectifs et après qu'elles définissent des actions prioritaires, avec les moyens nécessaires, les résultats attendus etc. Voilà donc ça a donné 22 plans d'actions. Ça a donné un plan d'action global de la ville sur les aspects transverses. C'est-à-dire que les directions, elles ne sont pas compétentes sur les rému', elles ne sont pas compétentes sur un paquet de choses. C'est donc la DRH qui est compétente. En matière de communication, c'est la DICOM⁴⁶. Donc on a le plan présenté en CT [comité technique], qui été adopté quasiment à l'unanimité. » (Entretien avec Benoit Mortier, agent du SDE).

Dans cet extrait, Benoit Mortier met en avant la nécessité d'un engagement conjoint de l'exécutif et de l'administration, et en particulier du haut de la hiérarchie administrative. Il montre l'ampleur et la formalisation du dispositif. La mise en œuvre du plan d'action est suivie par un comité technique présidé par le secrétaire général qui réunit les différent-es directeur-ices. Il s'agit donc d'une politique formalisée, dont la mise en place se structure autour d'instances de décision. Au cours de mon travail de terrain, aucun projet du SDE ne mobilise autant de directions. L'agent explique que l'effort de légitimation de cette politique interne d'égalité professionnelle est passé par une objectivation statistique des écarts de rémunération.

⁴⁵ Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie.

⁴⁶ Direction de l'information et de la communication.

Il raconte qu'il a fallu du temps pour convaincre la DRH. Dans la seconde partie du travail cependant, le travail avec le CREDOC sur le développement d'indicateurs a été mené de façon conjointe avec la DRH, en vue d'une intégration du dispositif dans les procédures de recrutement et de gestion du personnel. Le fait que le plan d'égalité professionnelle sorte de la responsabilité des chargé-es de mission égalité était prévu dans la logique même de cette politique. Mais certains évènements ont précipité et radicalisé cette rupture.

D'abord, l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes a été extrait du Secrétariat général pour intégrer la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT) en 2015. La fusion a constitué une transformation de l'organigramme qui a été vécue par les agent.es de l'ex-Observatoire comme une rétrogradation. En effet, le positionnement au Secrétariat général assure une position surplombante sur les directions qui fonctionne comme un levier pour coordonner des actions concernant une pluralité de directions. Autrement dit, toute action de *mainstreaming* dépend du positionnement organisationnel et du pouvoir qui en découle. Une mission est autrement plus difficile à mener lorsque les injonctions formulées émanent d'une direction située sur le même plan que les autres. Dans ce cas, les actions ne peuvent que se faire sur le mode du partenariat, entre personnes de bonne volonté, et non en s'appuyant sur une logique descendante fondée sur la hiérarchie. C'est ce qu'explique Benoit Mortier quand il évoque la fusion qui a fait naître le SDE.

« Déjà le positionnement, ce n'est pas forcément jouable, ça n'aurait pas été faisable, simplement. Continuer sur le plan d'égalité pro, on pouvait toujours se le dire... Mais comme j'ai aussi travaillé au SG, je vois très bien, c'est clair... La DJS⁴⁷ recevant une note de la DDCT sur : "Qu'est-ce que vous faites sur le plan de l'égalité pro ? Et on va continuer d'entreprendre une étape 4 du plan"... : "Cause toujours tu m'intéresses". Enfin voilà, donc à partir de là, de toute manière, on n'était plus opérationnels. On n'était plus dans un positionnement qui nous permettait d'être opérationnels. » (Entretien avec Benoit Mortier, agent du Service de l'égalité).

La raison principale de la disparition de la thématique de l'égalité professionnelle au sein du SDE est donc de nature organisationnelle. C'est avant tout parce que le pôle égalité femmes-hommes n'est plus en position de piloter une politique transsectorielle, qui représente des contraintes pour les différentes directions de la mairie, que la DRH va s'emparer du sujet.

Un évènement va parachever la division du travail entre la DRH et le SDE : la labellisation « Diversité » et « Égalité » de la mairie de Paris. La politique d'égalité professionnelle a été

⁴⁷ Direction de la jeunesse et des sports.

intégrée dans le projet de candidature de la mairie de Paris aux labels Diversité et Égalité délivrés par AFNOR-Certification. Créés par l'État respectivement en 2005 et 2008, les labels Égalité et Diversité sont des instruments qui récompensent les actions d'organisations publiques et privées en matière de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations.

À la fois « instrument d'action publique et dispositif gestionnaire » (Bereni, Epstein, 2015, p. 14 ; Bereni *et al.*, 2020), cette certification a connu un succès important auprès des entreprises tandis que les collectivités territoriales ont mis plus de temps à s'engager dans des démarches de candidature et reste peu nombreuses dans ce cas⁴⁸. Benoit Mortier explique que le projet de labellisation est passé de la charge de l'élue chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains à l' élu chargé des ressources humaines.

« Il y a eu une nouvelle orientation. C'est-à-dire que l'élue ne se saisissant pas de ça, ben... l'administration a horreur du vide. Les politiques ont horreur du vide. C'est-à-dire que dès qu'il y a un espace, tu rentres dedans. Pendant un certain temps, l'adjoint aux ressources humaines, il était partie prenante mais pas pilote là-dessus, parce qu'il y avait en plus la première adjointe donc voilà. Mais à partir du moment où ils ont vu que Savary ne se positionnait pas là-dessus, et ben l'adjoint aux ressources humaines s'est immédiatement positionné dans le cadre de son agenda et il s'est positionné via le label, la labélisation. Et là effectivement, c'est juste. Compte-tenu du positionnement de notre service au sein de la DDCT, au fait que ce n'est pas porté politiquement par l'adjointe chargée de l'égalité femmes-hommes, ben logiquement... » (Entretien avec Benoit Mortier, agent du Service de l'égalité).

En effet, à leur prise de fonction, la candidature aux labels figurait sur la feuille de route de Lucile Savary⁴⁹. C'est Emmanuel Grégoire, maire-adjoint chargé des « questions relatives aux ressources humaines, aux services publics, à la modernisation de l'administration » entre avril 2014 et octobre 2017, qui s'empare du projet. Le projet de labellisation est porté par les différent-es élu-es qui se succèdent à ce poste⁵⁰. En 2016, le pôle diversité et handicap est créé à la DRH, avec un nouveau poste de « coordinatrice diversité ». Le pôle est relié à la directrice

⁴⁸ En 2020, les collectivités territoriales qui détiennent le label Diversité sont au nombre de sept. [En ligne] fonction-publique.gouv.fr/label-diversite-dans-la-fonction-publique.

⁴⁹ « D'ici la mi-mandat, vous coordonnerez la mise place d'un plan fédérateur de lutte contre les discriminations qui se déclinera, comme pour l'égalité femmes/hommes, en grandes orientations, objectifs et actions, autour de la citoyenneté, en y associant l'ensemble des Parisiens et des forces vives du territoire, dans une démarche participative. Il devra créer les conditions permettant de tenir les engagements que nous avons pris devant les Parisiens. Je pense notamment à la mise en œuvre d'une charte de la diversité avec les 252 000 entreprises de la Ville de Paris, à l'obtention du "label diversité" (AFNOR), ou au lancement d'une réflexion sur les procédures de recrutement et de gestion de carrière au sein de notre administration. » Document interne « Note à l'intention de Lucile Savary », 16 mai 2014.

⁵⁰ Emmanuel Grégoire est maire adjoint chargé « des ressources humaines, des services publics et de la modernisation de l'administration » de 2014 à 2017. Christophe Girard lui succède jusqu'à octobre 2018, en qualité d'adjoint chargé « des ressources humaines, du dialogue social et de la qualité des services publics », avant Véronique Levieux.

adjointe de la DRH, qui devient elle-même directrice en 2018. À partir de là, un diagnostic est commandé à un cabinet externe, de façon à préfigurer le travail de candidature aux labels Diversité et Égalité. La coordinatrice diversité réalise en 2018 un travail de préparation de l'audit à venir avec l'ensemble des directions de la ville. L'implication du SDE consiste en la participation d'une agente du service aux différentes réunions de préparation. L'audit a lieu en janvier 2019 pendant 15 jours et les labels sont accordés à la ville en août 2019.

Cette captation par les services des ressources humaines du projet de labellisation, qui induit une « marginalisation des porteurs historiques » des politiques d'égalité, est un phénomène qui se produit couramment dans les collectivités territoriales (Bereni, Epstein, 2015, p. 95). Dans les collectivités où il a été obtenu, sa mise en place a engendré un déplacement de la politique depuis les services traditionnellement chargés des questions d'égalité et de lutte contre les discriminations (notamment les services de la politique de la ville) vers les services des ressources humaines (Bereni *et al.*, 2020, p. 10). L'instrument fonctionne comme un outil de managérialisation des politiques existantes de lutte contre les discriminations (Bereni, 2018). Le contenu même des labels – « 80 % des missions du label c'est des missions RH »⁵¹ - ainsi que le choix de Lucile Savary de se tenir en retrait de cette politique, ont fait que le SDE n'a tenu qu'une place d'observation dans le cadre de la candidature. Cette réorganisation a participé à diviser le travail de façon stricte entre le SDE et la DRH. Au premier revient l'action publique en direction du territoire tandis que la seconde prend en charge la politique interne d'égalité. Ainsi, le transfert des programmes sur l'égalité professionnelle entre le SDE et les ressources humaines sont le résultat d'une restructuration qui a participé à diminuer le pouvoir d'action des acteur·ices investi·es à l'origine sur l'égalité professionnelle.

Les agent·es décrivent donc l'élue comme en retrait sur les questions d'emploi et d'égalité professionnelle. Il faut s'interroger en conséquence sur les évolutions de la politique externe sur l'emploi et l'insertion.

⁵¹ Entretien avec Ruth Heaubépin, directrice des ressources humaines.

b. La baisse des ressources sur l'emploi et l'insertion

En 2017, 5,5 millions d'euros ont été consacrés à la politique d'égalité entre les femmes et les hommes par la mairie de Paris, toutes directions confondues⁵². En matière d'« insertion, emploi et lutte contre l'exclusion », le budget alloué était de 3 millions d'euros, soit 55 % du total. Il s'agit du poste budgétaire le plus important de la politique globale d'égalité femmes-hommes - toutes les autres thématiques ayant des enveloppes inférieures à un million d'euros⁵³. Cependant, parmi ces 3 millions d'euros, 2,5 concernent uniquement la « lutte contre l'exclusion » et proviennent de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé. Il s'agit du financement de centres d'hébergement pour les femmes sans-abri et de mesures d'action sociale. Les moyens de directions comme la DASES, qui répondent aux compétences départementales de la ville de Paris, fonctionnent sur un tout autre ordre de grandeur que ceux du SDE. En comparaison, ses budgets sont particulièrement modestes. En matière d'insertion socio-professionnelle, le budget de la DASES est de 503 435 euros, tandis que celui du SDE est de 83 500 euros. En théorie, cela n'empêche pas le SDE de fonctionner comme l'instance qui impulse une politique intégrée de l'égalité, comme ses responsables s'en revendiquent souvent. Mais l'emploi n'apparaît plus comme une priorité de la délégation à l'égalité femmes-hommes. Dans les axes de travail du pôle, l'évolution des budgets alloués aux subventions se présente comme suit.

	2014	2015	2016	2017	2018
Droit des femmes	34 200	68 700	96 500	87 000	99 000
Éducation à l'égalité	141 000	182 500	197 000	228 500	222 500

⁵² « Rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes à Paris. Exercice 2017. » p. 70.

⁵³ « Éducation et culture de l'égalité », « Promotion des Droits des femmes », « Espace public », « Accès aux soins et à la santé reproductive », « Prévention et lutte contre les violences faites aux femmes », « Prévention de la prostitution et accompagnement des personnes prostituées », « Culture, pratiques artistiques, matrimoine et visibilité de l'apport des femmes », « Promotion de l'égalité femmes – hommes dans le sport ». Le second poste est la « prévention et lutte contre les violences faites aux femmes », à 820 000 euros. *Ibid.* p. 70.

Emploi- insertion	67 400	80 400	92 700	83 500	74 000
Prostitution	311 000	270 000	239 800	216 000	206 000
Violence de genre	334 420	301 400	260 500	260 000	310 000
Espace public			16 500	28 000	33 000
Total	888 020	903 000	903 000	903 000	944 500

Tableau 4 : Budget des subventions du pôle égalité femmes-hommes du Service de l'égalité (2014-2018)⁵⁴

Le budget du SDE alloué à l'emploi représente environ 10 % du budget du pôle l'égalité femmes-hommes, soit en 2017, 83 500 euros sur 903 000. En moyenne, entre 2013 et 2019, le budget emploi représente 70 000 euros de subventions. Il a augmenté jusqu'à 2016 pour ensuite connaître une baisse d'un peu moins de 20 000 euros. C'est une politique qui occupe une place relativement mineure parmi les financements destinés aux associations.

Au-delà des subventions associatives, le désinvestissement dans le champ de l'emploi et de l'égalité professionnelle se perçoit dans la baisse du temps de travail consacré à cet axe et dans la réception qu'ont les agent-es et les associations des décisions politiques. Depuis la création de l'Observatoire de l'EFH, en 2002 et jusqu'à sa retraite en 2018, le poste de chargé de mission sur l'emploi et l'insertion au sein du pôle égalité femmes-hommes était occupé par Benoit Mortier. Son expérience dans le champ de l'égalité est ancienne puisqu'auparavant, il a travaillé dans une délégation départementale aux droits des femmes. Au départ de Benoit Mortier, après 16 ans à son poste, la personne qui le remplace est Héroïse Duhamel. Celle-ci est arrivée au SDE en avril 2018. Elle travaille à ce moment-là au sein du pôle Intégration sur la gestion de l'appel à projet « Asylum » qui porte sur l'apprentissage du français à destination des personnes exilées. À partir du départ de Benoit Mortier, la cheffe du service demande à Héroïse Duhamel

⁵⁴ Documents internes « budget sub Egalité fh- 2014-2018 ».

« d’assurer l’intérim » puis lui propose le poste. Elle signe son nouveau contrat en avril 2019, trois mois après avoir commencé à travailler sur les missions de Benoit Mortier⁵⁵. Héloïse Duhamel cumule donc les programmes sur l’insertion professionnelle des femmes et des étrangers.es et l’appel à projet Asylum sur l’apprentissage du français. Elle qualifie elle-même le poste de « très hybride », avec une articulation qui ne va pas de soi : « Je trouve que c’est la grosse difficulté, parce que passer de l’intégration des étrangers par l’apprentissage du français à l’égalité femmes-hommes... Ce n’est pas du tout la même chose »⁵⁶. Dans cette transformation des missions, ce sont deux postes qui ont été réduits en un, entraînant une réduction du temps de travail alloué à la question de l’emploi. Si l’on considère les ressources allouées et les transformations organisationnelles, on constate que la question de l’emploi des femmes ne concerne plus, comme par le passé, un travail à temps plein.

Benoit Mortier parle d’un « un désengagement dans le champ des politiques publiques », « sur l’égalité professionnelle, l’insertion, l’emploi ». Il considère qu’avant ce mandat, « il y avait du portage politique. Il y a eu Anne Hidalgo et puis Fatima Lalem, en adjointe. Même si elle n’était pas forcément facile, mais il y avait du portage, une attention portée à ces questions-là. » Aujourd’hui, il considère qu’« il y a pas forcément d’appétence sur les sujets », ajoutant : « Je pense qu’on a perdu beaucoup »⁵⁷. Son discours est confirmé par le point de vue de collaborateur·ices politiques. En fin de mandat, les agent·es assistent à l’expression d’une volonté de modifier la situation au niveau du politique - qui confirme en creux le constat du désinvestissement. Héloïse Duhamel parle d’une « volonté de rattrapage ». Elle parle dans cet extrait des membres du cabinet de l’élue, et en particulier de Flora Lautet, sa collaboratrice sur l’égalité femmes-hommes recrutée en 2018.

« L’insertion professionnelle, elles me l’ont dit dès que j’ai pris mon poste, enfin même avant du coup, elles ont dit : “C’est une thématique du coup qui a été laissée complètement de côté”. “Et du coup, nous, on veut se réapproprier cette thématique”. [...] je pense que s’il y a aussi du répondant, c’est aussi qu’il y a une volonté politique. Parce qu’elle me l’a clairement dit Flora

⁵⁵ Les missions de Benoit Mortier comportent également un volet sur l’insertion professionnelles des étrangers, qui relève du pôle intégration et donc de la délégation de Colombe Brossel. Ce volet est peu investi car délaissé politiquement. « Sur l’insertion professionnelle des étrangers. J’ai essayé de faire passer là en juin des subventions. J’ai rencontré plein d’assos. J’ai fait un gros travail de rencontre d’assos. Enfin, voilà, j’ai instruit des dossiers qui étaient déposés. J’ai les ai orientés vers nous et tout ça. Ils ont mis zéro, alors qu’en plus, il y avait l’argent. C’est vraiment une non-volonté politique ». (Entretien avec Héloïse Duhamel, agente du Service de l’égalité).

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Entretien avec Benoit Mortier, agent du Service de l’égalité.

Lautet, elle m'a dit : «C'est la case que Lucile n'a pas encore cochée».» (Entretien avec Héroïse Duhamel, agente du Service de l'égalité).

Cette démarche de « rattrapage » a pris la forme par exemple du choix de faire porter l'évènement du 8 mars 2020 sur l'égalité professionnelle. On retrouve, comme sur la question des femmes étrangères, une démarche de politique de la discussion, en faisant le choix de l'évènementiel. Ainsi ces deux thématiques ont été mises sur le devant de la scène en 2019, l'année précédant les élections. La journée annuelle l'Observatoire des violences envers les femmes à l'occasion du 25 novembre a pris pour thème les violences faites aux femmes étrangères, et le 8 mars 2020 devait traiter de l'égalité professionnelle (l'évènement fut annulé en raison de la pandémie de Covid-19).

Certaines associations partagent le constat d'un désinvestissement dans le champ de l'emploi. L'association ALPI – « Association de lutte pour l'insertion » – a pour objet « d'accompagner les publics en difficulté vers l'insertion sociale et professionnelle par une démarche globale en agissant à toutes les étapes nécessaires pour lever les freins rencontrés ; l'association a comme public prioritaire les femmes et plus spécifiquement les femmes en grande précarité (bénéficiaires des minima sociaux, salariées pauvres, femmes sans ressources...)»⁵⁸ ». Elle est financée par la mairie de Paris depuis 2014. En 2016, le SDE finance sept actions d'ALPI, à hauteur de 23 300 euros⁵⁹. En 2019, la subvention accordée à ALPI n'est plus que de 2000 euros. Quand j'interroge sa responsable, Myriam Durand, sur sa perception de l'engagement des élu-es de la mairie de Paris, elle note « un vrai effort là depuis quelques années », citant Afaf Gabelotaud, la maire-adjointe chargée des politiques de l'emploi, nommée le 6 octobre 2017. Mais lorsqu'on évoque Lucile Savary, Myriam Durand estime que son association n'est « pas dans sa cible ». Pour l'expliquer, elle avance : « Je pense qu'on ne fait pas les violences en priorité ».

« C'est sûr que c'est aussi sous sa délégation qu'on a vu les sujets comme... enfin les politiques sur l'emploi et la prostitution qui concernent... du côté femme, du côté ancien Observatoire etc. qui se sont vues devenir beaucoup moins prioritaires, quoi. Et donc...

- *La prostitution aussi ?*

⁵⁸ Document interne « 2016 Convention Annuelle ALPI ».

⁵⁹ Document interne « Fiche Projet ALPI 2016 ».

Oui, beaucoup. Il y a eu un gros retrait, enfin, c'est vraiment une forme de... un peu désengagement, et c'était difficile pour les agents qui avaient ça, quoi. [...] Moi j'ai vraiment, enfin, oui, le sentiment qu'on ne l'intéresse pas du tout. » (Entretien avec Myriam Durand, responsable de l'association ALPI).

Myriam Durand interprète l'indifférence de la part de l'élue chargée de l'EFH comme une conséquence de l'objet de l'association : c'est parce qu'elle concerne l'emploi que l'élue ne s'y intéresserait pas. Cette responsable associative pointe le sujet qu'elle voit comme prioritaire pour la maire-adjointe : les violences faites aux femmes. Elle effectue également un parallèle avec la politique sur la prostitution, qu'elle considère comme l'objet du même traitement : il y aurait un « retrait » de l'engagement politique, qui aurait des conséquences sur la politique menée et sur le travail des agent-es.

On peut faire deux hypothèses explicatives. À l'époque de l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes, l'action publique menée se caractérisait par la définition de publics cibles. L'ancienne responsable de l'Observatoire citait quatre publics : « les femmes victimes de violence, les femmes précaires étrangères ou pas, les prostituées et l'éducation filles-garçons, les jeunes. »⁶⁰

« Il y avait des groupes cibles notamment par le biais [des] subventions. Du coup moi j'étais très attentive au fait que les subventions, ça ne se distribue pas comme ça, ça ne se distribue pas n'importe comment, ce n'était surtout pas le fait du prince et que du coup ça devait suivre une logique qui était une logique de politique publique. » (Entretien avec Maud Frot, ancienne responsable de l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes).

Les femmes précaires, qui vivent d'importantes difficultés socioéconomiques, étaient donc des cibles explicites de la politique. Entre 2014 et 2020, en vertu du cadrage du féminin universel, les responsables politiques refusent de distinguer différentes catégories de femmes. On peut faire l'hypothèse que cela participe du déclin du programme sur l'emploi.

Les travaux sur les politiques d'égalité professionnelle questionnent la place en leur sein des femmes qui occupent le haut des hiérarchies organisationnelles (Blanchard *et al.*, 2013) et montrent que les années 2000 sont marquées par une centralité croissante des femmes de l'élite professionnelle dans les politiques d'égalité professionnelle (Blanchard, 2013 ; Pochic, 2022). Certaines applications des politiques d'égalité professionnelle dans les organisations en ont eu une vision restrictive et se sont concentrées sur les femmes cadres, au détriment des femmes

⁶⁰ Entretien avec Maud Frot, ancienne responsable de l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes.

peu qualifiées (Cockburn, 1989). On peut établir un parallèle avec le cas de la création d'une politique d'emploi des femmes en direction du territoire. Dans les « plans d'action » qu'a souhaité mettre en place Lucile Savary en 2018, une des 10 actions concernait l'emploi : il s'agissait du « Renforcement des réseaux féminins dans le monde du travail »⁶¹. Du fait de la situation de pouvoir économique des femmes qui constituent ces réseaux, en (Blanchard *et al.*, 2013), il s'agit là d'une action qui entend cibler les femmes qui appartiennent à la classe dominante.

Par ailleurs, dans son rapport aux associations, Lucile Savary met en avant un principe de lien de proximité et de rencontres organiques qui suggère des similitudes entre elles et ses interlocuteur-ices du point de vue de leurs caractéristiques sociales.

« Au début, on rencontre des responsables d'associations qu'on finance et puis on échange sur les projets, et puis en fait, depuis 2014, après il y a des liens personnels qui se créent, plus ou moins. Enfin c'est assez marrant à voir, parce que les responsables d'association ils vous rencontrent grosso modo, il y en a beaucoup, on a le même âge. Surtout sur égalité femmes-hommes, il y a beaucoup beaucoup de trentenaires. Et en fait après il y a des liens personnels qui se créent au fur et à mesure. Ils ont toujours cette appréhension de "c'est l'adjointe de la ville de Paris " donc il y a quand même un respect, une déférence assez, ben faut la respecter quoi, parce qu'on respecte la fonction. Et puis on est leur financeur quoi. Donc il y a toujours ça, mais en même temps, moi j'aime bien militer, aller dans les manif', les AG, donc c'est assez rigolo ce lien, qui se crée ou pas... Voilà, comment ça s'organise. Et c'est maintenant que je commence à le voir. C'est à la fin du mandat qu'on commence à voir comment les liens se sont tissés ou pas avec les responsables associatifs.

- *Est-ce que c'est des liens qui se font aussi sur des questions de visions politiques aussi peut-être, des combats à mener ?*

Oui aussi oui. Ben il y a des trucs, il y a des trucs perso, on se rencontre, on s'entend bien, on se fait confiance, on peut échanger, voilà. Et puis oui clairement il y a des questions de vision politique, de projet partagé, oui oui, clairement il y a des trucs comme ça qui se font. » (Entretien avec Lucile Savary, élue chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains).

⁶¹ Document interne « 20180514 Réunions bilatérales adjoint.es ».

Lucile Savary explicite le fait que les proximités sociologiques qu'elle a avec des responsables d'associations favorisent leurs relations (Pochic, 2018). Elle fait référence à l'âge, en soulignant que les femmes travaillant dans des associations féministes sont souvent trentenaires. Au-delà de l'âge, le champ du féminisme institutionnel est principalement occupé par des femmes dominantes, blanches et de classe supérieure. On peut faire l'hypothèse que privilégier des rapports, dans le champ d'action de l'égalité et du féminisme, avec des actrices qui partagent ces caractéristiques sociales peut créer une distance avec des causes et des publics davantage marginalisés. Le cadrage discursif de l'élue ainsi que son mode de relations avec les associations peuvent ainsi faire écran à la problématique des inégalités économiques vécues par les femmes, notamment les plus précaires. Il s'agit là d'un paradoxe au vu de la place qu'occupe la question de l'emploi et du travail dans le féminisme institutionnel. Dans la façon dont s'est institutionnalisée la cause des femmes, l'égalité professionnelle a été le référentiel central des instances étatiques (Revillard, 2007, p. 336). On assiste ici, au contraire, à un recul de cette politique.

In fine, c'est avant tout parce que la politique d'égalité professionnelle est sortie du périmètre du SDE que les agent-es et les associations perçoivent un désinvestissement des responsables politiques. On peut faire l'hypothèse que cette réorganisation a participé à éloigner l'élue de la thématique et à ce que soit perçue comme résiduelle l'action qui reste dans les mains du SDE : l'insertion des femmes, en particulier les « plus éloignées de l'emploi »⁶², c'est-à-dire les femmes très pauvres et/ou étrangères. Un désengagement similaire s'observe dans un domaine qui concerne également des femmes très vulnérables : la prostitution.

2. Désengagement et durcissement de la ligne politique : le cas de la prostitution

La prostitution fait partie des sujets qui ont connu un déclin durant le mandat étudié. À l'époque de l'Observatoire de l'EFH, les programmes d'action correspondaient à plus d'un tiers du budget du service, soit 311 000 euros sur environ 1 000 000⁶³, et se concentraient sur la question des droits des personnes.

⁶² Entretien avec Benoît Mortier, agent du Service de l'égalité.

⁶³ Entretien avec Jeanne Robillard, agente du Service de l'égalité ; Document interne « Budget sub 2013-2017 ».

« C'était "accès aux droits" de façon très étendue. C'est-à-dire droit à la formation professionnelle, droit à l'insertion professionnelle, droit à la maîtrise de la langue, droit à la santé, et droit au logement, à l'hébergement d'urgence. Donc, en fait, selon chaque association, on finançait des choses différentes. Pour certains, c'était plus la question de l'insertion professionnelle vis-à-vis des femmes. Pour d'autres, c'était plus l'achat de nuitées dans les hôtels pour les mettre à l'abri. D'autres, c'était plus le fonctionnement genre d'un foyer pour les femmes en très, très grand danger. » (Entretien avec Jeanne Robillard, agente du Service de l'égalité).

L'action s'organisait en considérant une pluralité de problématiques sur lesquelles les personnes prostituées pouvaient connaître des difficultés : la santé, l'aide sociale d'urgence, le logement, l'insertion professionnelle. En 2014, Lucile Savary débute son mandat par une demande d'enquête à l'Inspection générale de la ville de Paris sur la politique en matière de prostitution. L'audit des associations est réalisé au cours de l'année 2015, entraînant une interruption des programmes d'action pendant environ une année⁶⁴. L'Inspection générale rend en septembre 2016 un rapport intitulé « Audit synthétique et transversal des associations les plus subventionnées intervenant auprès des personnes prostituées ». Le rapport met en évidence un financement stable d'environ 600 000 euros par an de subventions entre 2012 et 2015, destiné à neuf associations, dont 200 000 en moyenne émanent du pôle EFH du SDE⁶⁵, et 400 000 de la Direction de l'action sociale de l'enfance et de la santé (DASES). Il fournit des monographies de chaque association et des recommandations pour un meilleur pilotage de l'action publique. Les recommandations principales sont les suivantes : clarifier l'organisation de l'attribution des subventions ; identifier un service « chef de file » qui coordonne le travail de financement interdirectionnel ; concevoir des indicateurs d'évaluation des actions associatives ; et réserver les subventions aux projets qui viennent directement en aide aux personnes prostituées⁶⁶.

Au cours du mandat, le budget des subventions alloué à la prostitution par la délégation à l'égalité femmes-hommes baisse d'un tiers. Entre 2013 et 2019, il passe de 311 000 euros à 205 000 euros⁶⁷. Parmi les subventions supprimées, il y a celle de 40 000 euros versée à l'association SOS Prévention. Son action consistait à tenir des permanences et effectuer des tournées en bus

⁶⁴ « Ça nous a gelé quand même toutes les actions pendant presque un an, parce qu'elle attendait les résultats de l'enquête, et puis les associations étaient en train d'être toutes auditées ». (Entretien avec Jeanne Robillard, agente du Service de l'égalité).

⁶⁵ « Rapport. Audit synthétique et transversal des associations les plus subventionnées intervenant auprès des personnes prostituées », septembre 2016, p. 7

⁶⁶ *Ibid.* p. 47-48.

⁶⁷ Documents internes « Tableau de suivi 2019 », « Budget sub 2013-2017 », « Budget sub Egalité fh – 2014-2018 ».

pour venir en aide aux femmes prostituées, chinoises et nigérianes en particulier. L'unité mobile se déplaçait dans six arrondissements pour effectuer de la prévention en matière de santé sexuelle, proposer des consultations médicales et distribuer du matériel⁶⁸. L'association mobilisait 30 bénévoles à Paris et quatre salarié-es, dont « une animatrice de prévention paire issue de la communauté des femmes chinoises se prostituant »⁶⁹. Seule association dont certain-es salarié-es parlent chinois, le rapport de l'Inspection générale note que cela « facilite énormément leur intervention et la relation de confiance qui peut s'établir avec les personnes prostituées. »⁷⁰ En outre, parmi les associations intervenant sur la santé, SOS Prévention est celle qui réalise le plus de contacts avec les personnes prostituées lors de maraudes⁷¹.

Entre 2012 et 2014, SOS Prévention est financé par le SDE pour leur travail de maraudes à hauteur de 42 000 euros. La DASES finance également cette action à hauteur de 17 000 euros⁷². En 2014, Lucile Savary reconduit pour le même montant et en 2015, la subvention passe à 37 000 euros. À partir de 2016 cependant, les financements émanant de la délégation sont coupés. L'association refait des demandes au SDE en 2017 et 2018 pour une action différente, qui porte sur les violences faites aux « travailleuses du sexe », qui sont refusées. En 2018, les tableaux de subventions, remplis par la chargée de mission qui instruit les demandes, font figurer la mention : « Le cabinet ne souhaite pas financer »⁷³. On peut se demander si le choix de l'arrêt des financements vient de la délégation ou bien de la mairie en général. SOS Prévention est financée par différentes directions de la mairie depuis de nombreuses années. En 2012, la structure touchait 245 000 euros de la DASES et de la Direction générale de la recherche de l'innovation (DGRI)⁷⁴. Après l'arrêt des subventions de la part du SDE en 2016, l'association continue de recevoir des aides de la DASES pour son unité mobile⁷⁵ : la décision se situe donc bien au niveau de la délégation de Lucile Savary. Les baisses de subventions du SDE ne concernent pas uniquement SOS Prévention - même si c'est le montant le plus significatif. En

⁶⁸ 600 000 préservatifs et gels en 2014. « Rapport. Audit synthétique... », p. 22.

⁶⁹ *Ibid.* p. 17

⁷⁰ *Ibid.* p. 12.

⁷¹ Il s'agit du double : 21 000 et 23 000 par an entre 2013 et 2015, contre 10 000 / 11 000 pour les trois autres associations intervenant sur la santé et la prévention. *Ibid.* p. 22.

⁷² Document interne « SOS Prévention Fiche projet 2018 ».

⁷³ Document interne « 20180524 Arbitrage LS Prostitution ».

⁷⁴ Document interne « SOS Prévention NOTE ».

⁷⁵ Une subvention de 15 000 qui passe à 40 000 en 2017. Document interne « SOS Prévention Fiche projet 2018 ».

2018, les subventions de quatre associations qui étaient financées tous les ans par le service sont diminuées de 5000 euros chacune⁷⁶.

On peut identifier différents facteurs explicatifs de ce revirement politique. Les choix politiques de la municipalité s'inscrivent dans un contexte d'évolution législative. Après deux ans de débats, la loi du 13 avril 2016 a aboli la pénalisation du racolage passif, qui était en vigueur depuis la loi de sécurité intérieure (LSI) de 2003. Instaurant la pénalisation des clients de la prostitution, cette loi s'inscrit dans l'histoire longue des débats sur les modes de gestion de la prostitution. Traditionnellement, trois modèles de gestion publique de la prostitution sont distingués (Mathieu, 2014, p. 291). Le « règlementarisme » fait référence à l'organisation de la prostitution en établissements, tels que les maisons closes au XIX^e siècle, et à la tenue de registres où doivent s'inscrire les femmes prostituées à des fins sanitaires. Dans ce contexte, « l'abolitionnisme » désigne d'abord la mobilisation, notamment en Angleterre, pour l'abolition de cette réglementation puis, de façon contemporaine, pour l'abolition de la prostitution elle-même. Le « prohibitionnisme » désigne l'objectif d'interdiction générale de la prostitution. Le vote de la loi de 2016 a généralisé le positionnement politique de l'abolitionnisme et a été précédé par des débats houleux opposant les tenant-es de l'abolitionnisme au mouvement de reconnaissance du « travail du sexe ». Né dans les années 2000 de l'engagement des associations de lutte contre le sida auprès des prostituées (Mathieu, 2013, p. 9), ce mouvement considère que la garantie des droits, de la santé et de la sécurité des personnes dans l'exercice de la prostitution passe par sa reconnaissance comme travail. À l'inverse de l'abolitionnisme, il fait une distinction « entre des exercices libres et contraints de la prostitution », tout en s'accordant à considérer légitime « une répression sévère de la traite en vue de l'exploitation sexuelle. » (*Ibid.*, p. 9). Lilian Mathieu explique qu'il existe une opposition historique entre le mouvement abolitionniste et les associations de lutte contre le sida, ces dernières étant « soupçonnées de préparer un retour au règlementarisme honni et de viser à faciliter une activité qu'il faudrait à l'inverse faire disparaître » (*Ibid.*, p. 7). Le rapport de l'Inspection générale fait directement référence à la loi de 2016.

« Le texte affirme fortement la position abolitionniste du pays. En pénalisant les clients, la loi refuse désormais de considérer le commerce d'êtres humains comme un commerce comme un

⁷⁶ Trois associations voient leur subvention passer de 30 000 à 25 000 euros et celle d'une quatrième passe de 50 000 à 45 000. Documents internes « Tableaux de suivi annuels ».

autre. Elle rejette la criminalisation des personnes prostituées en estimant qu'elles sont victimes de violences. »⁷⁷

À Paris et jusqu'au vote de la loi, il semblait y avoir un consensus sur le fait qu'il était possible de financer des acteurs dont les positions politiques pouvaient être diverses, tant qu'elles s'accordaient sur l'objectif d'aide aux personnes prostituées. L'ancienne responsable de l'Observatoire de l'EFH résume la politique menée à l'époque :

« Qu'on soit pour ou contre la prostitution, c'est un autre sujet mais enfin il y a des femmes prostituées, et ces femmes-là il faut quand même les aider, soit à se maintenir dans un état de santé - ce qui est quand même loin d'être toujours le cas - soit à pouvoir trouver des chemins pour sortir. » (Entretien avec Maud Frot, ancienne responsable de l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes).

Le rapport de l'Inspection générale va dans le même sens. Il précise que toutes les associations auditées ne « se prononcent pas clairement en faveur de la loi » - certaines se disent abolitionnistes, d'autres choisissent de « ne pas se positionner » - mais leurs actions sont variées, « complémentaires » et « toujours dans l'intérêt des personnes prostituées »⁷⁸. Lucile Savary s'inscrit dans cette logique en 2014 et 2015 en reconduisant les subventions des années précédentes. À partir du vote de la loi de 2016, la généralisation de la position abolitionniste va conduire à une position plus stricte.

« La ligne est tellement devenue stricte qu'aider les personnes, c'est-à-dire, à la limite, les aider au sens commun, c'est-à-dire des personnes en difficulté qui doivent avoir accès à la protection et aux droits, c'est devenu une suspicion de réglementarisme. Voilà. Alors, le mot « réglementarisme » n'est pas utilisé bien évidemment, mais c'est devenu une suspicion. C'est-à-dire qu'on en arrive à une situation qui est complètement conne, où il faut faire attention à les aider mais pas trop les aider, et comment on les aide, sachant qu'un parcours de sortie dans la vie d'une prostituée, c'est des années ! [...] Ça n'a pas tellement de sens de dire : "On vous subventionne uniquement si vous les sortez de la prostitution " parce que pendant des années, tu ne vas pas les sortir de toutes les façons, voilà. Et puis ça veut dire aussi que pendant ce temps on les laisse crever. » (Entretien avec un-e agent-e du Service de l'égalité).

Cet-te agent-e du SDE décrit la position de la délégation comme strictement abolitionniste et estime que la radicalisation de cette position contribue à dégrader la prise en charge et l'aide

⁷⁷ « Rapport. Audit synthétique et transversal des associations les plus subventionnées intervenant auprès des personnes prostituées », septembre 2016, p. 5.

⁷⁸ *Ibid.* p. 10.

apportée aux personnes. L'agent-e fait référence au fait que la loi de 2016 a entraîné une organisation de la politique nationale autour d'un objectif de la « sortie » des personnes de la prostitution. C'est dans le contexte de l'opposition entre le mouvement abolitionniste et les associations de lutte contre le sida que s'inscrit l'idée de « suspicion de règlementarisme » évoqué dans l'extrait. Dans le cas de SOS Prévention, l'association s'inscrit dans la démarche de « santé communautaire » qui valorise « les savoir-faire en matière de prévention que les prostituées retireraient de leur expérience » (Mathieu, 2013, p. 9). Cette position l'éloigne des acteur-ices abolitionnistes. L'agent-e du SDE interrogé-e parle de « diabolisation » de cette association. Ainsi ce n'est pas vis-à-vis du mouvement du « travail du sexe » que l'attitude municipale a évolué. Même avant 2016, la municipalité ne finançait pas d'associations qui s'inscrivaient dans cette ligne-là⁷⁹. Concrètement, la polarisation entre abolitionnistes et mouvement lié au « travail du sexe » fait disparaître la zone grise dans laquelle des acteurs associatifs et institutionnels aux positions relativement variées pouvaient collaborer.

Selon l'agent-e interrogé-e, la diversité des positionnements n'est plus acceptée après 2016 et l'expression d'un abolitionnisme devient un prérequis à un subventionnement par la délégation. Cela passe par un climat général d'hostilité à l'égard de positions autres que celle d'un abolitionnisme strict. L'agent-e décrit une succession de conflits dans le cadre des commissions qui réunissent la police, la justice, la mairie et les mairies d'arrondissement. L'agent-e évoque ainsi le cas d'un agent d'une mairie d'arrondissement qui a exprimé lors d'une commission sur la prostitution le fait qu'« accompagner les prostituées [...] ce n'est pas forcément, ce n'était pas forcément être pour la prostitution » mais qu'elles avaient des droits, etc. » : « Il s'est fait tacler grave. Et quand il est rentré, le maire l'a taclé aussi en disant : “Faites super gaffe à ce que vous racontez” [...] le mec, il en avait pris plein la gueule ».

Dans ce contexte, l'attitude de certain-es acteur-ices peut être vue comme des tentatives de dépolitisation de cette polarisation. Lorsque l'ancienne responsable de l'Observatoire de l'EFH disait : « Qu'on soit pour ou contre la prostitution c'est un autre sujet », son propos consistait à neutraliser la dimension conflictuelle de cette question. On peut voir dans ce procédé un effort de dépolitisation au sens d'une « entreprise politique de praticiens [...] cherchant à masquer les dimensions idéologiques de leurs pratiques » (Maertens, Parizet, 2017, p. 43). Il s'agit de

⁷⁹ Au moment du rapport, les auditeur-ices spécifiaient que les associations qui s'inscrivent dans la reconnaissance du travail du sexe comme « activité professionnelle choisie » ne sont pas subventionnées par la municipalité. *Ibid.* p. 10.

neutraliser l'extrême conflictualité d'une problématique dans le but de débloquer des situations, de permettre l'action et de faciliter la coopération entre acteur·ices (Dufournet, 2014).

Enfin, un dernier facteur explique les baisses de subventions : la prévalence d'une logique de répression dans la gestion de la prostitution. Les entretiens permettent d'apprendre que l'association SOS Prévention s'est trouvée spécifiquement visée par l'administration policière.

« Le préfet reprochait en fait à SOS Prévention de ralentir les enquêtes en attaquant la police, c'est-à-dire en faisant du droit à ne pas être agressé par la police, en fait un empêchement de tourner en rond.

- *Et de ralentir les enquêtes sur... ?*

Oui, les réseaux. [...] ils disaient que du coup SOS Prévention faisait de la rétention d'informations, parce que parfois peut-être SOS Prévention a estimé que les femmes étaient en danger et que du coup ils ont dit : "Peut-être ce n'est pas le moment de dire ", etc. Et donc la police a décidé qu'ils faisaient de la rétention d'information, et qu'à cause d'eux on ne pouvait pas faire tomber les réseaux. [...]

[Le préfet] a fait comprendre à Lucile que, lui, en tous les cas, c'était une association... [grimace]. Donc au final, SOS Prévention n'a pas été subventionnée du tout. C'est-à-dire qu'on est passé quand même de 40 000 à zéro. » (Entretien avec un·e agent·e du Service de l'égalité).

La position de l'administration policière vis-à-vis de l'association a donc pu avoir une influence sur le choix municipal. La préfecture de police s'oppose à l'association SOS Prévention en ce qu'elle ne collaborerait pas suffisamment avec les services en charge des enquêtes sur le proxénétisme. On voit dans ces propos la tension entre deux logiques, celle de privilégier la protection des femmes prostituées et celle d'aider au démantèlement des réseaux de prostitution (Mainsant, 2013). La priorité donnée à la protection des personnes sur la transmission d'informations aux enquêteurs est sanctionnée par la police par une tentative de mise au ban de l'association.

Le principe de répression se trouve au cœur de l'action publique sur la prostitution, avec une ambiguïté, celle de la cible de la pénalisation. La logique répressive, caractéristique de l'évolution des politiques sociales (Wacquant, 2004), a pris plusieurs formes : la pénalisation des prostituées – instaurée par la loi de sécurité intérieure de 2003 qui pénalisait le racolage passif ; les objectifs de gestion urbaine qui catégorisaient prostitution comme nuisance

(Mathieu, 2013) ; et les objectifs de répression de l'immigration clandestine⁸⁰. En définitive, les objectifs des politiques contemporaines de prostitution correspondent à « la moralisation des espaces publics et la répression de l'immigration (féminine) irrégulière. » (Mathieu, 2014, p. 290). En faisant basculer la cible sur les clients avec la loi de 2016, l'activité elle-même reste visée et doit continuer de s'exercer en dehors des centres urbains où elle est visible (Mathieu, 2013). En considérant les prostituées comme des victimes de la domination patriarcale, la logique répressive s'est doublée d'une logique compassionnelle (Fassin, 2006 ; Mainsant, 2013, p. 23 ; Mathieu, 2014, p. 299), qui consiste à orienter les politiques autour de la figure centrale de la victime, avec un recours au registre de la vulnérabilité individuelle.

Ainsi, le déclin de la politique sur la prostitution passe par une mise au ban de certaines associations et entraîne un éloignement de l'action publique parisienne vis-à-vis d'un public de femmes parmi les plus vulnérables. On peut relier la baisse des subventions au fait que la position abolitionniste soit devenue majoritaire et à la concurrence d'objectifs répressifs et d'objectifs humanitaires, qui s'incarne dans des tensions entre associations et administration policière, et trouve une chambre de résonance dans la délégation parisienne. En définitive, considérer la prostitution comme une violence n'a pas permis de fournir davantage de moyens aux acteur-ices qui œuvrent sur le sujet.

Les programmes portant d'une part sur l'emploi et l'égalité professionnelle, et d'autre part sur la prostitution, ont connu un déclin durant le mandat étudié. On a vu que les facteurs étaient multiples, qu'ils tenaient à des reconfigurations organisationnelles, des choix politiques, des relations aux associations et des rapports avec l'État. On interprète le désengagement politique sur ces deux sujets comme le revers de la concentration de la politique sur les violences. Ce sont deux sujets sur lequel le cadrage du féminin universel achoppe. La pauvreté et la prostitution ne concernent pas toutes les femmes. Ce sont deux enjeux qui se croisent en outre avec la question de la migration. En refusant de considérer l'existence de différentes catégories de femmes, ces programmes d'action connaissent un déclin et, du point de vue des agent-es, deviennent plus difficiles à mener.

⁸⁰ Dans les années 2000 se produit une forte augmentation de la part des femmes étrangères sans papiers parmi les prostituées. Les politiques de prostitution ont poursuivi la même logique répressive que les politiques d'immigration, par l'assimilation des figures de la prostituée étrangère et de la victime de traite. Pour les autorités publiques, la logique était la suivante : si les victimes ont été dupées par des réseaux, elles n'ont pas souhaité cette vie-là par elles-mêmes et il est légitime de les reconduire dans leur pays d'origine (Mathieu, 2013, p. 17).

Conclusion

L'enquête a permis de montrer que la politique de lutte contre les violences envers les femmes a connu une montée en puissance au cours du mandat municipal 2014-2020. Le déploiement de cette politique est passé par une augmentation des budgets destinés aux subventions d'associations, par des recrutements et par la formalisation de dispositifs, comme l'Observatoire des violences envers les femmes. On a montré l'existence d'un engagement féministe de la maire-adjointe et de son entourage, qui « portent » cette politique. La croissance de la politique parisienne de lutte contre les violences de genre s'explique par un contexte social de mobilisations portant spécifiquement sur cette question. On peut voir dans la réception du mouvement #MeToo par les responsables politiques la dimension stratégique de ce choix, qui relève à la fois de convictions féministes et d'une source de profit dans le jeu politique.

La prééminence des violences dans la politique menée par la délégation s'explique aussi par le cadrage du féminin universel. Pour la délégation, désigner et caractériser un groupe social reviendrait à figer son existence et à essentialiser ses membres. Il y a donc une mise à distance de l'idée des femmes comme groupe social spécifique. Comme pour d'autres causes (le droit de vote, la parité), la légitimation des politiques des droits des femmes passe par l'affirmation des femmes comme sujet universel représentant la moitié de l'humanité. Le cadrage du féminin universel et la prééminence de la question des violences s'entretiennent mutuellement. On parle d'universalité des violences pour désigner le fait que les violences masculines s'exercent dans tous les groupes sociaux et on identifie deux usages de cette idée. D'un côté l'argument de l'universalité des violences est utilisé de façon préventive pour désamorcer les représentations selon lesquelles elles sont plus présentes chez les minorités ethno-raciales et dans les classes populaires. De l'autre côté, il est utilisé de façon restrictive, pour justifier que l'action publique ne doit pas s'adresser à différentes catégories de femmes. Comme les violences concernent les femmes dans leur ensemble, l'action publique n'aurait pas à développer de programme spécifique.

La question de la prise en compte des discriminations sur l'origine dans le cadre de la politique sur les violences est révélatrice du cadrage. Le projet d'action sur les femmes étrangères victimes de violence est une initiative nouvelle, prise en charge par de jeunes chargées de mission qui articulent les référentiels féministes, de l'anti-discrimination et du droit des étrangers-es. Celles-ci rencontrent des résistances de la part de personnes de pouvoir au niveau

administratif (cheffe du service, agent·e doté·e d'ancienneté). Au niveau politique, on retrouve une ambiguïté. Le sujet est à la fois identifié et promu par la délégation, mais accompagné d'une mise à distance des inégalités ethno-raciales et plus globalement une revendication d'intersectionnalité qui se loge avant tout au niveau symbolique.

Le choix de cibler un sujet femme universel et de concentrer la politique sur les violences a des conséquences sur les thématiques traitées historiquement par le pôle égalité femmes-hommes. Les agent·es et les associations perçoivent un désengagement politique au niveau de la politique liée à l'emploi et l'égalité professionnelle, qui apparaît notamment dans la baisse du temps de travail consacré à cette question. La rétrogradation de l'Observatoire de l'EFH, qui passe du Secrétariat général à une direction, ainsi que la labélisation Égalité et Diversité de la mairie de Paris, ont entraîné une diminution de la marge de manœuvre du SDE et un transfert de compétences vers la DRH. La politique d'égalité professionnelle à destination des agent·es de la municipalité est désormais hors des mains du SDE, ce qui peut expliquer le manque d'investissement dans un domaine (l'insertion des femmes « éloignées de l'emploi » à Paris) qui serait vu comme résiduel. Retracer l'histoire de la politique sur l'emploi et l'égalité professionnelle permet de comprendre que, à l'époque de l'Observatoire de l'EFH, les « femmes précaires » constituaient un groupe-cible explicite de la politique. Le cadrage dominant et les relations entre la délégation et les associations, qui s'organisent sur le mode de la proximité des caractéristiques sociales, peuvent expliquer la dilution d'une politique qui ciblait les femmes particulièrement précarisées.

Enfin, la politique de prostitution, historiquement centrale dans l'action publique parisienne, a également connu un déclin au cours du mandat, avec des baisses et des arrêts de subventions aux associations. Cette évolution doit être replacée dans le contexte de transformations législatives, avec la loi du 13 avril 2016 qui instaure la pénalisation des clients de la prostitution et qui consacre nationalement la position « abolitionniste ». À partir de là, les choix de la délégation évoluent et il n'est plus question de collaborer avec des structures qui ne s'inscrivent pas explicitement dans cette ligne idéologique. La zone grise dans laquelle les structures aux positionnements diversifiés pouvaient être subventionnées par la ville de Paris n'existe plus. La politique municipale s'aligne sur la politique de l'État et notamment sur la prévalence de la répression dans la gestion de la prostitution.

Ainsi la prééminence de la question des violences se traduit institutionnellement par l'exclusion de certains groupes de femmes, parmi les plus vulnérables, et par un déclin des programmes

qui les concernent. En ne différenciant pas les groupes, la politique concerne majoritairement les femmes dominantes par leur origine et leur classe sociale.

CHAPITRE 3 : CONCURRENCE DE MOYENS ET DE MOTS D'ORDRE. L'ARTICULATION DES POLITIQUES D'INTÉGRATION DES ÉTRANGER·ES ET D'ACCUEIL DES RÉFUGIÉ·ES

Introduction

En France et dans différents pays d'Europe, la deuxième moitié des années 2010 est marquée par une crise des politiques d'accueil et d'intégration des étranger·es. En septembre 2015, les maires des villes de Paris, Lesbos, Lampedusa et Barcelone ont lancé dans le journal espagnol « El País » un appel à créer un réseau de « villes-refuges » garantissant l'hospitalité et des conditions d'accueil dignes aux exilé·es arrivant dans les pays européens (Furri, 2017). En effet, au milieu des années 2010, la guerre en Syrie, les instabilités qui marquent l'Irak et l'Afghanistan et les durcissements de pouvoirs autoritaires dans la Corne d'Afrique (Érythrée, Éthiopie) engendrent l'exil de populations qui fuient leur pays. La période est marquée par un durcissement des contrôles aux frontières européennes dans une volonté politique de répression de l'immigration irrégulière (Blanchard, Rodier, 2016 ; Lendrevie 2020). Il s'agit de maintenir les populations en marge de l'Union Européenne, dans les pays qui en constituent la périphérie. C'est notamment l'objectif de la procédure « Dublin » qui impose le dépôt de demande d'asile dans le premier pays européen dans lequel les personnes arrivent (Maillary 2018). Mais lorsque les flux migratoires augmentent, la procédure crée des situations d'engorgement qui rendent son fonctionnement impossible. En 2015, les demandes d'asile effectuées dans les pays de l'Union Européenne ont doublé par rapport à l'année précédente (Blanchard, Rodier 2016), s'élevant à 1,3 millions. Les pays limitrophes sont dépassés et les conditions d'accueil des migrant·es provoquent des catastrophes humanitaires.

En 2015, 80 000 demandes d'asile sont enregistrées en France (25 % de plus que l'année précédente)¹. Si la situation a été qualifiée dans les discours publics de « crise migratoire », « crise des migrants » ou « crise des réfugiés » (Blanchard, Rodier 2016 ; Akoka, 2018), Karen Akoka remet en cause la vision de la crise de 2015 comme la conséquence de flux migratoires sans précédent (Akoka, 2020). En comparaison, les années 1979 et 1980 ont vu arriver 120 000 *boat people* venant du Cambodge et du Vietnam, à qui était accordé de façon quasi-automatique

¹ « L'asile en France en 2015 » Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), [En ligne] <https://ofpra.gouv.fr/fr/l-ofpra/actualites/premiers-chiffres-de-l-asile-en>. En parallèle, 800 000 exilé·es sont arrivés en Allemagne.

le statut de réfugiés (99 % l'obtiennent) (Meslin, 2017). Les chercheur·ses spécialistes des migrations insistent pour renverser la vision d'une crise dite des réfugié·es et souligner la responsabilité des institutions européennes et nationales, en parlant d'une crise de l'hospitalité et des politiques d'asile (Akoka *et al.*, 2017).

Dans cette crise de l'accueil, il faut s'intéresser au positionnement des autorités locales. La place des institutions locales, et en particulier des villes, dans l'accueil des exilé·es n'est pas une question nouvelle (Gotman, 2013). Mais les recherches récentes font état de reconfigurations dans l'engagement des municipalités et dans leur rapport à l'État. Les politiques nationales des années 2010 se caractérisent, d'une part, par une logique sécuritaire et répressive, en se justifiant par la volonté de « calmer les supposées pulsions anxigènes et xénophobes des opinions publiques » (Geisser, 2020) et, d'autre part, par une centralisation qui fait des collectivités des exécutantes des politiques de l'État². Si les politiques d'accueil des migrant·es sont une prérogative de l'État, la situation est plus complexe qu'une dichotomie entre compétences étatiques et compétences municipales. Camille Gourdeau montre que les élu·es locaux déterminé·es à offrir des conditions de vie dignes aux exilé·es parviennent à utiliser le droit pour construire des politiques d'accueil (Gourdeau, 2018c). Différents enjeux liés à l'éducation, la santé, le logement social et l'accès aux droits relèvent du ressort des collectivités territoriales. Comme la création de dispositifs d'accueil dépend de la collaboration des pouvoirs publics, d'associations et d'ONG et de citoyen·nes mobilisé·es, en pesant dans la conversion à cette cause des acteurs locaux, les maires peuvent avoir du poids sur le développement de politiques de solidarité³. C'est dans ce contexte que l'engagement personnel des élu·es locaux a toute son importance. Toutefois, la majorité des édiles n'adoptent pas un discours humaniste d'accueil inconditionnel : « Si certains maires et présidents de collectivités locales utilisent très largement les ressources juridiques à leur disposition, d'autres se contentent d'appliquer passivement les directives nationales et européennes, et d'autres encore y résistent dans un sens anxigène, voire carrément xénophobe, pour empêcher les migrants de s'installer dans leur localité. » (Geisser, 2020). S'il existe un engagement citoyen, quoique rare, de personnes marquées à droite en faveur des exilés (Lendaro, 2018), les maires qui expriment

² Dans le cadre de la loi du 29 juillet 2015, l'État a cherché à redéfinir sa collaboration avec les collectivités dans l'accueil des migrant·es, avec la mise en place de financements à destination des autorités locales qui souhaitent participer à la prise en charge de l'accueil des demandeur·ses d'asile. Leur capacité de prise de décision demeure cependant mineure (Geisser, 2020). Depuis le 5 juin 2018, la « Stratégie nationale de l'accueil et de l'intégration des réfugiés » fait en sorte que la collaboration entre l'État et les communes peut être contractualisée dans le cadre d'une « convention d'engagement pour l'accueil et l'intégration des réfugiés ».

³ Les collaborations peuvent se nouer à l'échelle de différents territoires comme le montre par exemple la création de l'Association nationale des villes et territoires accueillants (ANTIVA), fondée en septembre 2018. [En ligne] villes-territoires-accueillants.fr/.

une solidarité sont majoritairement à gauche, comme le montre l'appel « Nous sommes solidaires de Calais » publié dans Libération en septembre 2016 (Gourdeau, 2018c, p. 8).

Historiquement, l'accueil des personnes étrangères relève de la politique dite d'intégration, qui s'est structurée en France depuis les années 1980. La question de « l'intégration des étrangers » est présentée par la gauche au pouvoir à partir de 1983 comme une réponse au multiculturalisme français (Guiraudon, 2006 ; Lochak, 2006 ; Lorcerie, 2014). Le modèle français d'intégration découle d'une logique assimilationniste selon laquelle les immigré·es doivent adopter les caractéristiques culturelles de la société française. La définition de l'intégration que donne le Haut Conseil à l'intégration au début des années 1990 « postule la participation des différences à un projet commun et non, comme l'assimilation, leur suppression ou, à l'inverse, comme l'insertion, la garantie protectrice de leur pérennisation. »⁴ Le HCI considère donc « la différence comme une catégorie résiduelle » et affirme que « c'est aux individus qu'il incombe de "s'intégrer". » (Guiraudon, 2006, p. 276).

En raison de la présence progressive de l'extrême-droite dans le paysage politique français et de la croissance de son électorat, les différents gouvernements à partir des années 1980 font le choix d'une « politique de l'esquive » (Guiraudon, 2006) qui consiste à dissimuler la cible des réformes quand elles concernent directement les étranger·es. Ainsi les politiques de l'emploi, de l'éducation et surtout la politique de la ville, ont utilisé des critères d'âge ou de localisation tout en s'adressaient prioritairement aux immigré·es et à leurs descendant·es. Le déploiement de ces programmes d'action au niveau territorial est pour l'État un autre moyen d'agir en direction des populations migrantes sans que cela soit visible⁵.

À partir du début des années 2000, la politique nationale d'intégration connaît différentes transformations. Au niveau institutionnel, elle est l'objet de nombreuses recompositions administratives dont le mouvement principal est celui d'un transfert du ministère des Affaires sociales au ministère de l'Intérieur (Bernardot, 2017). L'élection de François Hollande en 2012 est suivie en 2013 d'un projet de « refondation » de la politique d'intégration (Lorcerie, 2014) engagé par le premier ministre Jean-Marc Ayrault. Lancée par la commande d'un rapport au conseiller d'État et ancien directeur du FAS⁶, Thierry Tuot (2013), la consultation se poursuit

⁴ HCI (Haut Conseil à l'intégration), L'Intégration à la française, Paris, 10/18, 1993.

⁵ Cela se produit dans le cadre de contrats conclu entre l'État et les municipalités : les « contrats d'agglomération », qui sont nommés « contrats locaux pour l'accueil et l'intégration » 1998 puis intégrés aux « contrats de ville » (Guiraudon, 2006, p. 282).

⁶ Fonds d'action sociale pour les travailleurs musulmans d'Algérie en métropole et pour leur famille.

avec la mobilisation de groupes de travail⁷. Mais suite à une polémique lancée par le journal Le Figaro (Dhume, 2014), le projet est abandonné la même année.

Au niveau des ressources, l'évolution de la politique nationale d'intégration passe par des coupes budgétaires importantes. En 2000, le budget alloué au subventionnement d'associations du Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) s'élevait à 200 millions d'euros et finançait 6000 structures. En 2010, ce budget a été divisé par deux et les associations subventionnées sont au nombre de 1300 (Bernardot, 2017). Enfin au niveau des cibles, la politique d'intégration se resserre sur le public des « étrangers primo-arrivants », c'est-à-dire les personnes présentes sur le territoire depuis moins de cinq ans, en situation régulière. Pour Marie-José Bernardot, cela permet de « lier étroitement politique d'accueil et politique d'immigration » et de faire de la politique d'intégration « une des variables d'ajustement d'une politique de maîtrise des flux migratoires de plus en plus restrictive. » (Bernardot, 2017). Des catégories spécifiques de personnes immigrées comme les femmes, les parents, les immigré-es de longue date, et en particulier les personnes âgées, disparaissent des publics ciblés par l'État. La politique est également recentrée sur des objectifs de maîtrise de la langue puisque depuis la loi du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers, les titres de séjour pluriannuels sont conditionnés à l'obtention d'un niveau linguistique « A1 ».

Encadré 7 : Les associations financées au titre de l'intégration

En 2020, le nombre d'associations subventionnées par le Service de l'égalité au titre de l'intégration est d'environ 130, pour un montant de 1 100 000 d'euros⁸. C'est le pôle du service qui finance le plus de structures. Une vingtaine sont des associations travaillant spécifiquement sur l'apprentissage du français (pour un total de 66 500 en 2020, contre 75 650 en 2019)⁹.

Il y a parmi elles des associations spécialisées sur le droit des étranger-es, des structures qui organisent des ateliers sociolinguistiques, des permanences d'accès au droit, des « café

⁷ Les groupes de travail portaient sur les thématiques suivantes : « Mobilités sociales », « Protection sociale », « Habitat », « Faire société dans une société diverse », « Connaissance-reconnaissance » (« Migrations Société 2014/5, n° 155 »).

⁸ Document interne « Tableau mandatement intégration 2020 ».

⁹ Document interne « Total linguistique 2020 »

sociaux » ou des activités liées à l’insertion socioprofessionnelle. Certaines ciblent spécifiquement les femmes.

Au sein de la municipalité parisienne, la politique d’« intégration des étranger·es » a été créée par Bertrand Delanoë et existe depuis 2002. Durant le mandat 2014-2020, elle appartient à ce que l’on considère comme l’action publique envers les minorités ethno-raciales, qui comprend des programmes sur : l’« accueil des réfugié·es », l’« intégration des étranger·es » et la « lutte contre les discriminations ». Cette segmentation existe depuis 2015 et distingue l’action publique envers les minorités ethno-raciales des autres politiques étudiées. Dans la logique d’étude des politiques parisiennes selon leur cible, on analysera d’abord dans le présent chapitre les programmes visant les étranger·es, à partir des référentiels de l’accueil et de l’intégration, avant d’étudier ceux qui concernent les Français·es racisé·es, descendant·es ou non de l’immigration, à partir du référentiel de la lutte contre les discriminations ethno-raciales. On s’intéresse donc ici à la façon dont l’action publique parisienne s’adresse aux personnes de nationalité étrangère, ayant connu un parcours migratoire. Comment s’articulent la politique d’intégration des étranger·es et la politique d’accueil des réfugié·es ? Pourquoi, alors que la crise de l’accueil des réfugié·es a mobilisé l’administration parisienne, est-ce que l’action publique envers les étranger·es demeure-elle, on le verra, particulièrement entravée ?

Après avoir retracé la genèse des programmes d’action qui visent les étranger·ers à Paris, on analysera la position municipale dans la crise de l’accueil des réfugié·es. Puis, on expliquera en quoi la politique d’intégration connaît à la fois une relégation et des formes d’auto-organisation de ses responsables.

Encadré 8 : Matériau d’enquête sur les politiques en direction des étranger·es

Une dizaine d’entretiens avec des agent·es municipaux a spécifiquement concerné les politiques d’intégration des étranger·es et d’accueil des exilé·es. Deux entretiens ont eu lieu avec des membres du Service de lutte contre l’exclusion (SLE) de la Direction de l’action sociale, de l’enfance et de la santé (DASES) : la chargée de mission « réfugiés » et son adjoint. Comme ce poste de chargée de mission « réfugiés » a été créé en 2020, j’ai tenté de

contacter la responsable du service qui avait travaillé sur l'action publique envers les exilé-es entre 2015 et 2020 mais ma demande n'a pas abouti. Au niveau du SDE, j'ai interviewé six membres et anciens membres du pôle intégration. J'ai également interrogé l'ancienne responsable de la Mission intégration, lutte contre les discriminations, droits humains. Huit entretiens ont été menés avec des associations financées par le pôle intégration, spécialisées sur le droit des étranger-es, l'accès au droit en général, ou « l'interculturalité ». Du fait du dispositif d'enquête construit autour de l'action du Service de l'égalité, je n'ai pas eu accès aux informations concernant les associations financées par le Service de lutte contre l'exclusion au titre de la politique d'« accueil des réfugié-es ».

Parmi les observations d'évènements spécifiques, j'ai assisté à quatre réunions du pôle intégration, trois jours de formation de la DRH intitulée « l'accueil de l'utilisateur de culture étrangère » et à un évènement du Réseau CEBEF (Coordination et évaluation des besoins en français) nommée « Rencontre des adhérents de la Charte CEBEF ». De façon connexe, j'ai assisté aux Commissions locales de l'appel à projet Politique de la ville (CLAP) de cinq arrondissements différents, en 2018.

I. La genèse des actions et des dispositifs en direction des étranger-es

On s'intéresse à la place qu'occupe la question de l'intégration des étranger-es dans les délégations municipales depuis 2001, aux contenus des programmes selon les différents mandats et à la création récente de la politique d'accueil des exilé-es.

1. L'évolution de la place de l'intégration dans les portefeuilles d'élus

Créé en 2001 comme une thématique autonome, la question de « l'intégration » est progressivement devenue un sujet parmi d'autres dans les portefeuilles d'élus. Le premier mandat de Bertrand Delanoë, élu en mars 2001, marque la création d'une délégation chargée

de « l'intégration et des étrangers non-communautaires »¹⁰, avec pour élue Khédidja Bourcart (Les Verts). Lors de son deuxième mandat, entre 2008 et 2014, différentes élues se succèdent à ce poste. Entre mai 2008 et juin 2012 où elle devient députée, Pascale Boistard (Parti Socialiste) est adjointe chargée de « l'intégration et des étrangers non-communautaires ». En 2012, c'est Claudine Bouygues (Parti Socialiste) qui devient maire adjointe chargée « des droits de l'Homme, de l'intégration, de la lutte contre les discriminations et des citoyens extracommunautaires ». Jusqu'en 2014, « l'intégration » et la « lutte contre les discriminations », qui émergent progressivement, sont réunies dans les mains d'une même élue. Suite à l'élection d'Anne Hidalgo en 2014, ces deux thématiques font l'objet de deux délégations distinctes. La lutte contre les discriminations s'intègre désormais dans le portefeuille de l'adjointe à « l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains », Lucile Savary (cf. chapitre 4) et l'intégration relève de la délégation à « la sécurité, la prévention, la politique de la ville et de l'intégration », confiée à Myriam El Khomri, membre du Parti Socialiste et élue du 18^e arrondissement. Quand celle-ci rejoint le gouvernement de Manuel Valls, en août 2014, Colombe Brossel, auparavant chargée des « espaces verts, de la nature, de la préservation de la biodiversité et des affaires funéraires », reprend le poste. L'intitulé de sa délégation se modifie légèrement au cours du mandat puisque la « politique de la ville » est remplacé par les « quartiers populaires », en octobre 2017. Les sujets du portefeuille de Colombe Brossel, « la sécurité, la prévention, les quartiers populaires et l'intégration », supposent de travailler avec plusieurs services, situés dans différentes directions¹¹. Durant le mandat 2014-2020, les questions de sécurité et de prévention ont particulièrement occupé cette élue, notamment dans le contexte des attentats de 2015. Dans le périmètre de l'adjointe, l'intégration devient ainsi une thématique secondaire.

Élue :	Responsabilité :
Mandature 2001-2008	
Anne Hidalgo (2001-2008)	L'égalité femme/homme et le bureau des temps

¹⁰ On reproduit ici les appellations précises des délégations. C'est le cas dans la suite du chapitre, même en l'absence de guillemets.

¹¹ La Direction de la prévention, de la sécurité et de la protection (DPSP), et au sein de la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT) : le Service de l'égalité et la Sous-direction de la politique de la ville et de l'action citoyenne.

Khéidja Bourcart (2001-2008)	L'intégration et les étrangers non communautaires
Martine Durlach (2001-2008)	La politique de la ville
Mandature 2008-2014	
Fatima Lalem (2008-2014)	L'égalité femmes/hommes
Gisèle Stievenard (2008-2014)	La politique de la ville et l'engagement solidaire
Pascale Boistard (2008 – 2012)	L'intégration et les étrangers non communautaires
Yamina Benguigui (2008-2012)	Les droits de l'homme et de la lutte contre les discriminations
Claudine Bouygues (2012-2014)	Les droits de l'Homme, l'intégration, la lutte contre les discriminations et les citoyens extracommunautaires.
Mandature 2014-2020	
Hélène Bidard (2014-2020)	L'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains.
Myriam El Khomri (2014-2014)	La sécurité, la prévention, la politique de la ville et de l'intégration
Colombe Brossel (2014-2020)	La sécurité, la prévention, les quartiers populaires et l'intégration

Tableau 5 : Récapitulatif des délégations liées aux politiques en direction des femmes et des minorités ethno-raciales entre 2001 et 2020

2. Les axes de travail de la politique d'intégration des étrangers

Il faut décrire les différents programmes créés au titre de l'intégration durant deux périodes : entre 2001 et 2014 et durant le mandat étudié, 2014-2020. À partir de la nomination par Bertrand Delanoë de Khédidja Bourcart comme adjointe chargée de « l'intégration et des étrangers non-communautaires » en 2002, des axes de travail se dégagent, parmi lesquels la participation politique des parisiens extracommunautaires, l'apprentissage du français et l'hébergement des travailleurs immigrés. En 2001, la délégation crée un conseil de la citoyenneté des parisiens non communautaires (CCPNC), qui se développe durant le mandat suivant, avec la mise en place au sein des arrondissements d'Assemblées de la citoyenneté des parisiens extracommunautaires (ACPE) en 2009, réunis en une ACPE centrale. De nombreuses villes françaises créent à l'époque ce type de comités (Flamant, 2016). L'objectif est de favoriser la participation politique des étrangers non communautaires avec un objectif d'obtention du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales¹². Après l'abandon de cette promesse de campagne de François Hollande¹³, cet axe de travail perd de son importance pour ne plus exister durant le mandat 2014-2020.

Dans le cas de la politique d'apprentissage du français, le maire commande en 2007 un rapport à l'Inspection générale sur les dispositifs de formation linguistique. Le rapport rendu en 2008 désigne « la DPVI [Délégation à la politique de la ville et à l'intégration] comme direction pilote, chargée sous l'autorité du Secrétaire général et conformément à ses directives, de coordonner l'action des différentes directions concernées, afin de renforcer les synergies »¹⁴. En 2014, la politique d'apprentissage du français représente six millions d'euros émanant de six directions¹⁵.

En matière d'hébergement, à partir de 2005, la ville s'engage par ailleurs dans une réhabilitation des Foyers de travailleurs migrants (FTM). Après avoir commandé un rapport sur la situation sanitaire et sociale de ces établissements à l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR), elle

¹² « Bilan de la Mission Intégration, Lutte contre les discriminations, Droits de l'Homme 2008-2014 », p. 10.

¹³ « À Sciences Po, Manuel Valls enterre le droit de vote des étrangers », *Le Monde*, 4 novembre 2015, [En ligne] lemonde.fr/politique/article/2015/11/04/a-sciences-po-manuel-valls-enterre-le-droit-de-vote-des-etrangers_4802641_823448.html.

¹⁴ « Bilan de la Mission Intégration, Lutte contre les discriminations, Droits de l'Homme 2008-2014 », p. 14.

¹⁵ La Direction des affaires scolaires (DASCO), la Direction de la jeunesse et des sports (DJS), la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), la Direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur (DDEES), la Délégation à la politique de la ville et à l'intégration (DPVI) et la Direction des ressources humaines (DRH).

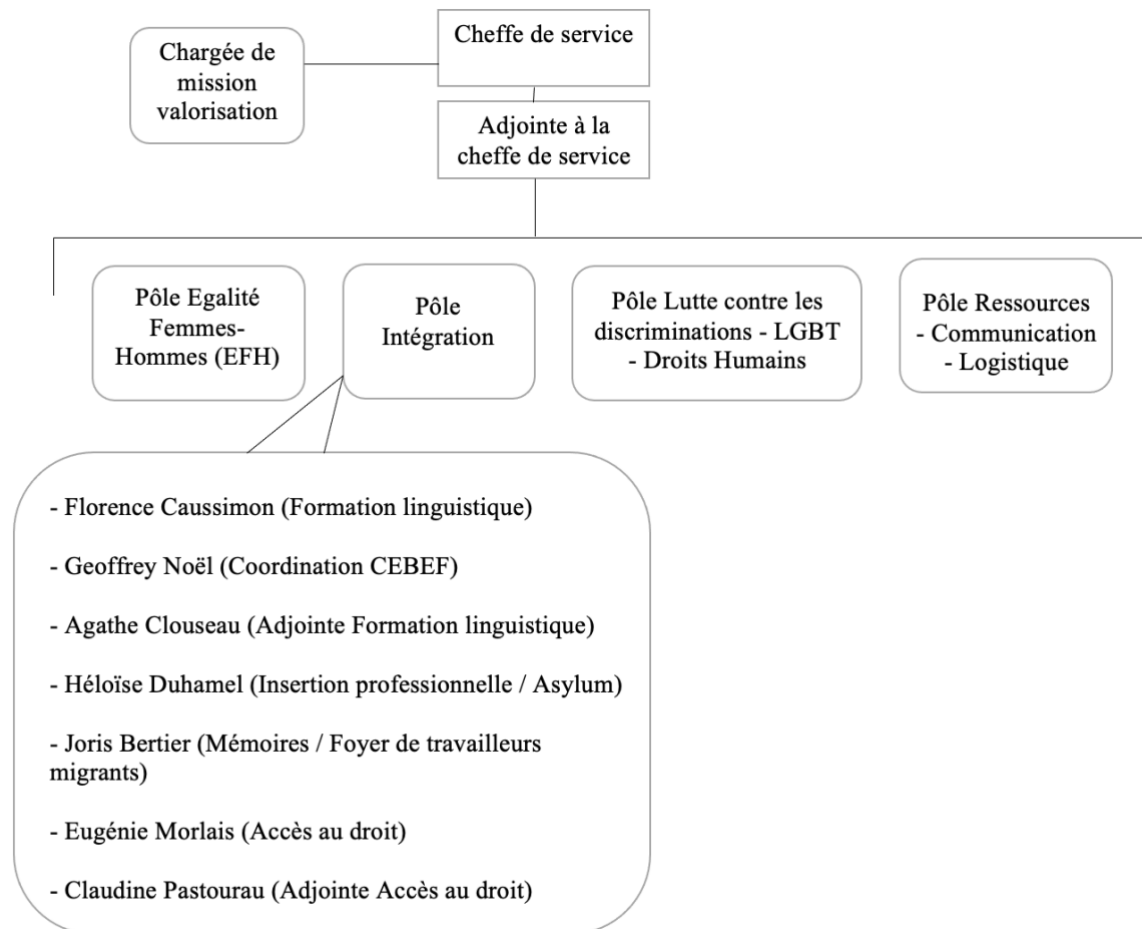
coordonne et finance leur transformation en « résidences sociales ». Le financement de la réhabilitation de 25 établissements (sur 45 existants à Paris) a été réalisé entre 2005 et 2013, à hauteur de 388 millions d'euros. Le pilotage était assuré par la Direction du Logement et de l'Habitat (DLH) avec la participation de la Mission intégration, lutte contre les discriminations, droits humains.

À partir de 2014, la politique d'intégration connaît des évolutions organisationnelles et substantielles. Jusqu'à l'élection d'Anne Hidalgo, la Mission avait sa place au sein de la Délégation à la politique de la ville et à l'intégration (DPVI). En 2015, elle rejoint la Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires (DDCT) pour constituer le Service de l'égalité (SDE) en fusionnant avec l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes, créé en 2001. Durant ce mandat, les axes de travail sont l'apprentissage du français, l'insertion professionnelle, l'accès aux droit, les foyers de travailleurs migrants et leur transformation en résidences sociales, et les mémoires des migrations. Les thématiques se répartissent par agent·es et le pôle est composé en moyenne de sept personnes. Le pôle intégration compte quatre personnes en moyenne qui travaillent sur l'apprentissage du français. Il y a une chargée de mission apprentissage du français (Florence Caussimon), son adjointe et, à partir de 2019, un coordinateur du dispositif CEBEF (Coordination de l'évaluation des besoins en français) (Geoffrey Noël). La politique d'apprentissage du français relève de six directions¹⁶ et représente toujours un budget global de six millions d'euros par an. Elle concerne un public de 20 000 personnes.¹⁷

¹⁶ La Direction des affaires scolaires (DASCO), la Direction de la jeunesse et des sports (DJS), la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), la Direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE), la Direction de la démocratie des citoyen·nes et des territoires (DDCT), la Direction des affaires culturelles (DAC).

¹⁷ Entretien avec Florence Caussimon, agente du Service de l'égalité.

Schéma 7 : Le pôle intégration du Service de l'égalité (SDE)



Deux dispositifs d'apprentissage du français sont développés pendant le mandat. Le dispositif « Coordination de l'évaluation des besoins en français » (CEBEF) consiste à organiser l'évaluation du niveau de français des personnes en demande de formation linguistique, pour ensuite les orienter vers des cours adaptés à leur niveau. Il est financé à hauteur de 1,6 millions d'euros par le Fond Asile Migration et Intégration (FAMI) de l'Union Européenne via la Direction de l'intégration et de l'accès à la nationalité (DIAN) du ministère de l'Intérieur. Le dispositif était désigné comme expérimental entre 2016 et 2018 puis a été reconduit entre 2019 et 2021. Ce réseau a « vocation à fédérer, coordonner et contribuer à la montée en compétences des acteur·rice·s du français à Paris. »¹⁸ Son fonctionnement répond à un enjeu identifié dès 2007 dans l'audit de l'Inspection générale de la ville de Paris portant sur les programmes

¹⁸ « Guide d'évaluation Asylum – Réalisé par le réseau CEBEF », 2019, p. 5.

d'apprentissage du français, qui montrait que l'offre de formation était importante mais difficilement lisible. Le dispositif fonctionne à partir de permanences d'évaluation, sept au total dans Paris, gérées par trois associations et situées généralement dans des missions locales ou des mairies d'arrondissement. Ces structures spécialisées dans l'apprentissage du français aux personnes étrangères détachent des salariées pour qu'elles tiennent les permanences. Désignées sous le nom d'« ECPL » (évaluatrices chargées des permanences linguistiques – ce sont toutes des femmes), les évaluatrices font passer des tests linguistiques aux personnes et les orientent ensuite vers des formations adaptées, assurées par des associations. L'enjeu de l'évaluation est de produire des « résultats fiables, comparables et facilement interprétables »¹⁹, de façon à faciliter le parcours de formation de l'apprenant·e.

Le second dispositif formalisé sur l'apprentissage du français est l'appel à projet Asylum, qui s'inscrit dans le dispositif CEBEF. Il a été lancé en 2016 grâce à un financement de 50 000 qui a été attribué au pôle intégration à la suite des attentats de Charlie Hebdo en janvier 2015. Dans les suites de cet événement, la mairie de Paris choisit d'accorder un budget supplémentaire de 100 000 au Service de l'égalité : une moitié est utilisée pour créer le dispositif linguistique Asylum et l'autre moitié pour le Réseau de détection des discriminations (RDD). Les agent·es se réfèrent à ces enveloppes en parlant des « crédits Charlie ». La responsable de l'appel à projet Asylum est Héloïse Duhamel, qui partage son temps entre le pôle égalité femmes-hommes et le pôle intégration. L'objectif est de financer une quinzaine de structures de formation linguistique pour réaliser des cours de français à destination de demandeur·ses d'asile résidant en centre d'hébergement d'urgence. Le principe de cet appel à projet est de mettre en relation des centres d'hébergement et des structures de formations de façon à ce que les premières puissent facilement orienter leur public vers les secondes. Le dispositif concerne 650 apprenant·es en 2019, qui sont majoritairement « allophones, grands débutants en français, souvent peu ou pas scolarisés »²⁰. On voit donc que la politique d'intégration a évolué vers une centralisation des ressources sur l'apprentissage du français. En parallèle de ces programmes, à partir du milieu des années 2010, une politique d'accueil des réfugié·es se développe au niveau de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES).

¹⁹ *Ibid.*, p.12.

²⁰ Entretien avec Héloïse Duhamel, agente du Service de l'égalité.

3. La mise en place récente de la politique envers les réfugié·es

La politique d'accueil des réfugié·es n'a pas la même antériorité que les politique d'intégration et de lutte contre les discriminations. Mise en place à partir de 2015, elle s'inscrit dans le contexte de l'arrivée d'un grand nombre d'exilé·es à Paris et de leur présence dans l'espace public. Le printemps 2015 a été marqué par l'installation des personnes dans des campements dans le quartier de la Chapelle. Une forte mobilisation de la population a eu lieu pour leur venir en aide, qui a été suivie par la mise en place d'un plan d'action de la mairie de Paris. Au moment où l'enquête est menée, la politique envers les réfugié·es est sous la responsabilité du « Service de lutte contre l'exclusion » (SLE) de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES). Ce service se divise en trois entités : un pôle « animation de la vie sociale », un pôle « jeunesse » et un pôle « urgence sociale ». Ce dernier développe des actions en direction des personnes sans-abri et compte à partir de 2018 une chargée de mission « réfugiés » accompagnée depuis 2020 d'un adjoint. En 2020, cette politique dispose d'un budget de 6, 2 millions d'euros.

À partir de 2015, l'action publique envers les réfugié·es a trois dimensions : renforcer les dispositifs d'urgence existants, investir les « domaines de compétences » de la ville et adopter une logique de *mainstreaming*. La politique est coordonnée par Dominique Versini, maire adjointe chargée des solidarités, de la lutte contre l'exclusion, de l'accueil des réfugié·es et de la protection de l'enfance. La « lutte contre la grande exclusion » a été définie comme « grande cause de la mandature » 2014-2020, comme le précise le plan d'action mis en place en 2015²¹, qui inscrit la politique dans ce cadre. Il s'agit en premier lieu de renforcer les dispositifs d'urgence sociale pour inclure les problématiques spécifiquement vécu·es par les personnes arrivées à Paris. Entre 2015 et 2019, une « maraude réfugiés » a été créée, pour garantir « l'accès à l'information et aux droits »²². Elle a été gérée par Emmaüs Solidarité puis par France Terre d'Asile (FTDA). Entre novembre 2016 et mars 2018, un centre de premier accueil humanitaire situé à Porte de la Chapelle a été créé. Établissement temporaire surnommé « la bulle » en raison de sa structure arrondie, il a hébergé pour des courtes durées 25 000 personnes sur la période. En janvier 2017 un centre d'hébergement humanitaire dédié aux « personnes

²¹ Plan d'action « Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés », octobre 2015, p. 3.

²² Plan d'action « Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés. Bilan et perspectives 2015-2019 », juin 2019, p. 13.

vulnérables : familles, femmes isolées, femmes avec enfants et couples »²³ a été ouvert à Ivry-sur-Seine. Il peut accueillir 400 personnes et environ 3500 personnes y ont séjourné entre 2017 et 2019.

En second lieu, la municipalité cherche à renforcer ses politiques obligatoires qui peuvent permettre d'intervenir auprès des exilé·es²⁴. Parce que la ville de Paris a le statut de commune et de département, elle a la responsabilité des politiques sociales, qui visent les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées et les bénéficiaires du RSA. Le plan de 2015 affirme que la ville doit être « exemplaire dans le cadre de ses compétences »²⁵. Elle s'engage donc à assurer la « protection de l'ensemble des mineurs isolés étrangers » ainsi que la « protection et l'accompagnement des femmes enceintes et des femmes avec enfants »²⁶. En 2016, un « Dispositif d'évaluation des mineurs isolés étrangers » (DEMIE), géré par la Croix-Rouge française, et un centre d'hébergement d'urgence situé à Bourg-la-Reine à destination des femmes enceintes et des femmes avec enfants en bas âge sont ouverts dans ce cadre. Il faut noter que le fonctionnement du dispositif d'évaluation a fait l'objet d'une enquête de l'ONG Human Rights Watch, qui dénonce un « traitement arbitraire » des mineurs non accompagnés à Paris²⁷.

En troisième lieu, l'action publique municipale envers les réfugié·es cherche à intégrer, dans une logique de *mainstreaming*, ce public particulier dans les politiques liées à l'éducation, l'insertion professionnelle, la culture ou le sport. Entre 2015 et 2019, la quasi-totalité des adjoint·es à la maire (17 sur 21) est intervenue en matière d'accueil des réfugié·es. Cette transversalité se justifie notamment par l'interconnexion promue entre les logiques d'accueil et d'intégration : « l'accueil d'urgence dans des conditions dignes et l'intégration des réfugiés ne constituent pas deux étapes qui se succèderaient. Elles constituent deux dimensions intimement liées de notre action »²⁸. Dans cette perspective par exemple, une « Maison des Réfugié.e.s » a été ouverte dans le 14^e arrondissement, qui propose « un accompagnement dans les démarches d'intégration sociale et professionnelle, des cours de français [...], des activités favorisant

²³ *Ibid.* p. 26

²⁴ Les compétences obligatoires sont celles que les collectivités territoriales sont tenues d'exercer, contrairement aux compétences facultatives. Articles L5215-20 à L5215-20-1 du Code général des collectivités territoriales. [En ligne] legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006192470.

²⁵ Plan d'action « Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés », octobre 2015, p. 10.

²⁶ *Ibid.* p. 10

²⁷ « "C'est la loterie". Traitement arbitraire des enfants migrants non accompagnés à Paris », Rapport de Human Rights Watch, 4 juillet 2018, [En ligne] hrw.org/fr/news/2018/07/04/france-des-enfants-migrants-livres-leur-sort-paris.

²⁸ *Ibid.* p. 3.

l'intégration sociale - activités sportives et culturelles »²⁹. La politique envers les exilé·es s'est donc développée à trois niveaux, avec une priorisation de l'aide d'urgence, un investissement dans les compétences municipales et une mobilisation d'une grande partie de l'exécutif.

À partir de cette description des programmes liés à l'accueil et l'intégration, il faut rentrer dans le détail des objectifs de ces opérations, des catégorisations à l'œuvre, des rhétoriques de justification et du travail des agent·es concerné·es.

II. « Paris ville refuge » ? La position municipale dans la crise de l'accueil des exilé·es

Il s'agit d'analyser les effets des décisions politiques en matière d'accueil ainsi que leurs répercussions sur la politique d'intégration.

1. La définition parisienne de l'asile

Le positionnement de la mairie de Paris sur l'accueil des personnes migrantes à partir de 2015 peut être qualifié de « disposition à la solidarité » (Furri, 2017, p. 4). Les discours de la maire, les vœux votés en Conseil de Paris et les plans d'action font systématiquement référence à Paris comme « ville refuge ». Citant « la guerre et les persécutions » que fuient les personnes arrivées en Europe, Anne Hidalgo estime que « Paris, ville-monde et ville-refuge, doit leur offrir un accueil digne »³⁰. Le vœu de l'exécutif adopté en Conseil de Paris le 29 septembre 2015 appelle à « considér[er] la place et l'histoire éminentes de la Ville de Paris dans l'accueil des réfugié·e·s de tous horizons [...] si Paris est une ville-monde qui est depuis toujours un refuge pour les personnes les plus démunies, le nombre et le rythme des arrivées est exceptionnel, et [...] il est illusoire de croire qu'elles vont diminuer voire s'arrêter »³¹. Au sein de l'administration, la caractérisation de Paris comme ville accueillante, dépositaire d'une tradition d'hospitalité, est récurrente dans les discours. Il s'agit de pointer les différentes vagues d'immigration, qu'elles

²⁹ Plan d'action « Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés. Bilan et perspectives 2015-2019 », juin 2019, p. 39.

³⁰ Guide « Accueil des réfugiés à Paris », Edito, 2016, p. 1.

³¹ Plan d'action « Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés », octobre 2015, p. 30.

soient postcoloniales ou non, mais aussi de désigner l'espace urbain lui-même comme protecteur des minorités, en référence par exemple au quartier du Marais comme espace abritant selon les époques des communautés juives ou homosexuelles. L'idée de villes « refuges » ou « sanctuaires » pour les personnes fuyant des persécutions connaît différentes matérialisations dans le monde. Aux États-Unis le « *sanctuary movement* » date de l'arrivée de réfugiés d'Amérique centrale dans les années 1980. Il évolue en « *new sanctuary movement* » et se développe en réseau de villes qui s'opposent à l'administration Trump (2017-2021) (Bodou, 2018, p. 89). Au niveau européen, le collectif de villes EURO-CITIES, qui date de 1986, a lancé le réseau « *Solidarity Cities* » en 2016, sur initiative du maire d'Athènes Géorgios Kamínis, dans l'objectif de répondre à la crise de l'accueil des réfugiés. En France, la tradition d'hospitalité locale remonte au « Parlement International des Écrivains » (PIE) actif entre 1993 et 2004 et dont les objectifs furent repris dans une « Charte des villes-refuges » adoptée en 1995 par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux d'Europe (Boudou, 2018, p. 84). En 2020, la maire de Marseille, Michèle Rubirola³², en annonçant l'ouverture du port de la ville aux navires de secours humanitaire³³, désigne la ville comme « lieu de passage et d'accueil des migrants et des victimes des drames de l'histoire (Arméniens, juifs, rapatriés, harkis, et plus récemment Kurdes et Syriens, etc.) » (Geisser, 2020, p. 10).

La prise de position de la municipalité parisienne passe également par un sens donné à la notion de réfugiés différent de sa définition juridique. La définition actuelle de la catégorie de réfugié-e est fournie par la Convention de Genève, datant du 28 juillet 1951. Elle se fonde sur la notion de persécution, subie en raison d'une appartenance de groupe. Le statut est voué à protéger « toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques »³⁴. Délivré par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA), ce statut donne accès à des droits sociaux, au droit de travailler, à une couverture sociale et à des conditions matérielles d'accueil (CMA), délivrées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), soit un droit au logement et une allocation de

³² Après son élection en juillet 2020, elle démissionne en décembre et cède la place à son premier adjoint Benoit Payan.

³³ « Quatre choses à savoir sur le bateau "Louise Michel" de Banksy, en difficulté après avoir secouru plus de 200 migrants en Méditerranée », Franceinfo, 30 août 2020, [En ligne] [francetvinfo.fr/monde/europe/migrants/quatre-choses-a-savoir-sur-le-bateau-louise-michel-de-banksy-en-difficulte-apres-avoir-secouru-plus-de-200-migrants-en-mediterranee_4089417.html](https://www.franceinfo.fr/monde/europe/migrants/quatre-choses-a-savoir-sur-le-bateau-louise-michel-de-banksy-en-difficulte-apres-avoir-secouru-plus-de-200-migrants-en-mediterranee_4089417.html).

³⁴ « Le terme de réfugié s'applique à toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner ». Article 1^{er} A2 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

demandeur d'asile. Une fois la demande d'asile effectuée, la préfecture délivre à la personne le statut de demandeur d'asile. En amont de la demande, par la suite si elle périmé, ou bien si l'OFRPA refuse la demande, la personne se trouve en situation irrégulière. Dans le dernier cas, elle est dite « déboutée ».

La mairie de Paris utilise une définition générique de la catégorie de réfugié, distincte de la définition officielle. Dans un document développé dans le cadre de la politique d'apprentissage du français, mis en place par le pôle intégration du Service de l'égalité, on peut lire : « Réfugié·e est entendu ici au sens inclusif de toute personne venue chercher refuge à Paris, quel que soit le statut administratif (migrant·e·s, demandeur·se·s d'asile, réfugié·e·s statutaires, etc.) »³⁵ Héloïse Duhamel, chargée de mission au pôle intégration, explique en entretien que cette définition relève d'un choix de la municipalité : « “Réfugiés” entendu au sens où l'entend la mairie actuelle, c'est-à-dire, personnes qui cherchent refuge à Paris. Donc, ce n'est pas, ce ne sont pas des réfugiés statutaires, mais ce sont des personnes exilées en fait. » Florence Caussimon, chargée de mission sur l'apprentissage du français, explique également cette « acception de “réfugié” » par le fait que la mairie de Paris s'est « toujours positionnée pour un accueil inconditionnel quel que soit le statut »³⁶. Ainsi toute personne venant chercher refuge à Paris est considérée comme réfugiée. On peut interpréter ce positionnement comme une lutte de définition de la catégorie de réfugié qui s'exerce contre les décisions étatiques sur l'immigration et le droit d'asile. La remise en cause de la définition de l'asile passe par la suppression des critères de la domiciliation et du statut administratif pour définir respectivement un·e citoyen·ne et un·e réfugié·e. D'une part, tout individu résidant à Paris, quelle que soit sa situation de domiciliation³⁷, est assimilé à un « citoyen parisien », et d'autre part, toute personne exilée est considérée comme « réfugiée », en dehors de la considération du statut administratif. Le discours de la maire de Paris sur l'asile se caractérise donc par un rapport particulier au droit qui consiste à donner une définition alternative de la citoyenneté pour les personnes exilées. Cette idée se retrouve dans d'autres villes d'Europe, comme Palerme dont le maire Leoluca Orlando, connu pour ses actions en faveur de l'hospitalité envers les exilé·es, a déclaré : « J'estime et j'affirme que tous les résidents de la ville de Palerme sont Parlermitains »³⁸. On peut y voir également un prolongement de l'approche de l'intégration sous Bertrand Delanoë,

³⁵ « Guide d'évaluation Asylum – Réalisé par le réseau CEBEF », 2019, p. 8.

³⁶ Réunion du pôle intégration, extrait du journal de terrain.

³⁷ La personne peut être sans domicile.

³⁸ « Le maire de Palerme : “J'ai honte d'être européen, quand on voit le sort qui est fait aux migrants” », Centrafrique-Presse, 10 octobre 2016, [En ligne] centrafrique-presse.over-blog.com/2016/10/lu-pour-vous-le-maire-de-palermo-j-ai-honte-d-etre-europeen-quand-on-voit-le-sort-qui-est-fait-aux-migrants.html.

dans le contexte de la promotion du droit de vote des étranger·es aux élections locales, dont le mot d'ordre était « Tous parisiens, tous citoyens ».

Pour comprendre la labilité de la catégorie de réfugié·e, il faut revenir à la trajectoire fluctuante qu'a eu ce terme dans l'histoire française. Comme le rappelle Karen Akoka : « Il n'existe pas de réfugié en soi que les institutions compétentes pourraient identifier, pour peu qu'elles soient indépendantes ou en aient les moyens. [...] Ces définitions sont étroitement liées à des opérations de cadrage et à des manières de formuler des problèmes puis de leur trouver des solutions, elles-mêmes liées aux enjeux idéologiques dominants et spécifiques de chaque époque. » (Akoka, 2018, p. 16). À différentes périodes historiques correspondent donc différentes définitions de l'asile. Alors qu'entre le XV^e siècle et le milieu du XX^e siècle, certains groupes ont été déclarés réfugiés selon leur religion ou leur nationalité, la convention de Genève rompt avec ces définitions par groupe. La définition de la catégorie de réfugié de 1951 relève d'une opération de cadrage dépendant du contexte social et politique de l'époque. Jacqueline Bhabha (1996) montre que, dans un contexte de guerre-froide, c'est le cadrage occidental, privilégiant les libertés individuelles, qui est retenu plutôt que le cadrage social et collectif du bloc de l'Est : le critère de la persécution individuelle devient central dans la définition, et non celui des inégalités socio-économiques. C'est ce qui fonde l'opposition entre les migrant·es économiques et les réfugié·es politiques, qui structure selon Karen Akoka la crise actuelle de l'asile (2020). La chercheuse montre que le statut sous lequel la présence de certains groupes nationaux est souhaitée est souvent une décision d'État. Pour maintenir de bonnes relations diplomatiques avec un pays, l'État français a ainsi pu enjoindre l'OFPRA à refuser les demandes, pour favoriser un recours aux procédures d'immigration et non d'asile. C'est le cas avec les ressortissant·es yougoslaves et portugais·es jusqu'aux années 1970 (Pereira, 2017). Il y a donc une continuité entre la façon dont la mairie de Paris choisit de considérer comme réfugié·es tou·tes les arrivant·es récent·es et la façon dont, historiquement, l'État a catégorisé certains groupes. Les « ex-Indochinois » au début des années 1980 ont été immédiatement désignés comme « réfugiés » quand bien même le statut ne leur était pas encore accordé. À l'inverse, Karen Akoka cite le cas des exilé·es zaïrois·es qui, durant la même décennie, sont les premier·es à être désigné·es comme « demandeurs d'asile ». Contrairement aux réfugié·es sud-est-asiatiques, ils devaient apporter la preuve de persécutions individuelles (Akoka, 2018, p. 24).

Au niveau de la capitale, ce procédé de définition a d'abord des effets sur le plan symbolique. Il permet d'intégrer dans la communauté municipale - sinon nationale - les personnes migrantes

arrivées récemment à Paris, en remettant en cause la distinction fondée sur la nationalité. Quand des documents municipaux parlent de « réfugiés statutaire », l'ajout de l'adjectif permet de réduire la définition étatique à une sous-catégorie d'un concept plus large dont le sens juste serait donné par la municipalité. Mais si elle relève d'une intention politique forte, cette affirmation de principe demeure sans effets sur le plan juridique puisque le contenu du droit d'asile relève du droit international. Expression d'un rapport au droit qui relève de l'intention performative, elle ne donne théoriquement pas plus de droits aux personnes. C'est avant tout un marqueur politique, qui sert à distinguer la position parisienne de la position gouvernementale, nécessaire pour se présenter comme une ville moderne et ouverte et pour s'affirmer comme « ville refuge ». Certaines agentes responsables de la politique d'intégration se montrent ainsi critiques de cette définition.

« La maire crée une nouvelle notion : réfugiés, c'est des gens qui cherchent refuge. Mais en fait, en soi, ça ne recoupe pas une vraie, une réalité en fait. Enfin, c'est une façon de ne pas dire les choses en fait, tu vois ? C'est un autre terme créé pour ne pas dire une réalité des choses. Mais en fait, dans les réfugiés tel que la maire l'entend, il y a des réfugiés statutaires, des demandeurs d'asile, des déboutés, des sans-papiers. Et c'est ça en fait la réalité.

- *C'est-à-dire qu'on ne peut pas, selon toi, mettre un mot qui homogénéise toutes ces catégories de personnes ? Ou alors, quel mot ça évite de dire, en fait, de dire ça ?*

Sans-papiers par exemple ou déboutés ou... En fait, disons que... Bon, à la fois c'est bien, parce que du coup, ça fait qu'on ne se concentre pas sur le statut. On arrête de dire « demandeurs d'asile » justement. On ne limite ou on ne réduit pas les gens à leur statut. Ça, c'est cet aspect positif. Mais en même temps, derrière ce mot de « réfugiés », on ne dit pas les situations des gens, et finalement on cache des réalités de précarité administrative et sociale. Moi, j'ai un peu cette impression-là. « Exilés » par exemple, c'est un mot un peu plus fort déjà, qui donne déjà un peu plus de sens en fait, enfin, je trouve qu'il rend compte un peu du déracinement.

- *« Réfugiés », vu qu'il y a une confusion avec l'idée du statut, on a l'impression que c'est des gens qui sont régularisés.*

C'est ça, qui sont statutaires, qui sont en sécurité. Alors que pas du tout. Il y a vraiment des gens, en situation de très, très grande précarité ! » (Entretien avec Héloïse Duhamel, agente du Service de l'égalité).

L'agente a donc un rapport ambivalent avec cette définition alternative. Si elle lui reconnaît des avantages, elle considère qu'elle a des effets insidieux, en suggérant que les personnes auraient effectivement "trouvé refuge" à Paris, alors même leur situation peut être dramatique. Cette catégorisation produit cependant des effets sur l'action publique : elle sépare les publics des politiques d'accueil et d'intégration.

2. L'effet de la segmentation des publics : un désinvestissement sur l'intégration

Les populations arrivées sur le territoire à partir de 2015 sont en majorité des personnes qui cherchent refuge en raison de conflits armés et de troubles politiques dans leurs pays d'origine, et qui aspirent pour cette raison à obtenir le statut de réfugié. En parallèle, la politique de l'État sur l'asile s'est durcie. Alors que le nombre de candidat·es à l'asile a brusquement augmenté, le taux de rejet des demandes demeure extrêmement élevé. De 20% dans les années 1980, il est d'environ 80% depuis les années 1990 (Akoka, 2018, p. 25). En 2014, le taux d'octroi du statut est de 22% alors qu'il est de 45% dans le reste de l'Union Européenne (Alaux, 2015, p. 7). Des milliers de personnes cherchent à demander l'asile et se trouvent face à l'asphyxie des préfectures et des différentes institutions. La frontière établie par l'État entre les étranger·es en situation régulière et les étranger·es en situation irrégulière efface le panel de nuances entre les situations que vivent les personnes migrantes et qui conditionnent leur statut administratif. La logique de gestion de ces arrivées de population consiste pour beaucoup à identifier les « vrais » des « faux » réfugié·es.

À Paris, la définition municipale de la catégorie de réfugié a une portée avant tout symbolique, elle n'est pas dépourvue d'effets sur le plan administratif. D'un point de vue institutionnel, ce type de catégorisation permet d'instaurer des dispositifs parisiens ouverts à tou·tes sans que le statut administratif ne constitue un critère d'admission. Cela ne change pas la loi mais cela permet de remettre en cause les divisions que l'État créé au niveau des dispositifs d'aide et d'accueil. On peut le voir comme un effet performatif de la communication politique sur l'action publique elle-même : affirmer l'accueil inconditionnel permet de garder des dispositifs ouverts. De plus, la définition large de la catégorie de réfugié·es permet de développer des programmes qui ciblent spécifiquement des groupes exclus par l'État : les demandeur·ses d'asile.

En termes de public, la distinction entre politique d'accueil et politique d'intégration s'est faite sur la base de la durée de présence sur le territoire. La politique d'accueil concerne les « primo-arrivant-es », arrivé-es depuis moins de cinq ans et la politique d'intégration concerne les personnes présentes en France depuis plus de cinq ans. En effet, au cours des années 2010, l'évolution majeure de la politique nationale d'intégration a été de se resserrer sur le public des « étrangers primo-arrivants », c'est-à-dire les personnes présentes sur le territoire depuis moins de cinq ans, en situation régulière. L'exécutif parisien, au moment de la mobilisation de 2015, affirme qu'il faut maintenir des programmes liés à l'accueil et des programmes de long terme, liés à l'intégration. Il énonce que « la situation actuelle ne doit ni être appréciée seulement à l'aune de l'urgence, ni être réduite à la seule question des migrants potentiellement ou effectivement demandeurs d'asile »³⁹.

Il est frappant de voir qu'il n'existe pas de terme pour qualifier le public de l'intégration. On ne parle jamais d'« immigrés depuis plus de cinq ans ». Dans les discours quotidiens, le terme d'intégration lui-même n'est jamais suivi de son objet. C'est un groupe qui n'a pas de nom. Ainsi, dans l'appellation de la délégation de Colombe Brossel - « la sécurité, la prévention, les quartiers populaires et l'intégration » - les sujets de « l'intégration » ne sont pas précisés. La déconnection entre accueil des réfugiés et politique d'intégration, entre « réfugiés » et ces « autres » immigrés, d'installation plus ancienne, est particulièrement nette à la ville de Paris : elle s'opère non seulement au sein des services, répartis entre deux directions (DDCT et DASES) mais aussi entre les élus, Dominique Versini et Colombe Brossel. L'investissement en termes de ressources est différencié. Dans le pôle intégration du Service de l'égalité, on voit que tous les différents programmes ont subi des coupes budgétaires, à l'exception de celui qui concerne directement le public des primo-arrivants, l'apprentissage du français. C'est le seul budget qui a augmenté sur la période.

³⁹ « Vœu relatif à la mobilisation de la communauté de Paris en faveur de l'accueil des réfugiés » adopté en Conseil de Paris le 29 septembre 2015 ; Plan d'action « Mobilisation de la communauté de Paris pour l'accueil des réfugiés », octobre 2015, p. 31.

2013		2019	
Nom de l'axe	Montant	Nom de l'axe	Montant
Langue française	143 000	Apprentissage du français	609 274
Foyers de Travailleurs Migrants	72 850	Foyers de Travailleurs Migrants	59 000
Diversité Culturelle Mémoire	165 000	Mémoire – Culture	72 000
Personnes âgées immigrées	112 000	Migrants agé.e.s	97 000
Accès aux droits Citoyenneté	292 150	Accès aux droits	254 000
Total	785 000	Total	1 091 2741

Tableau 6 : Répartition du budget des axes de travail du pôle intégration en 2013 et 2019

Il y a donc un parallèle entre les actions de la mairie de Paris et les décisions étatiques en matière d'intégration, dans le sens où elle délaisse les actions envers la population immigrée dans son ensemble (et envers des publics ciblés comme vulnérables, comme les personnes âgées.)

Le resserrement de la politique nationale d'intégration sur les étranger·es en situation régulière présents sur le territoire depuis moins de cinq ans se traduit de façon particulière sur la question de l'apprentissage du français. Depuis 2009, l'OFII est l'opérateur responsable de la formation linguistique des migrant·es adultes, par le biais de financements sur appel d'offres d'organismes de formation (Adami, 2012, p. 19). Les offres de formations se divisaient en deux catégories : les dispositifs à destination des signataires d'un « Contrat d'accueil et d'intégration » (CAI)⁴⁰

⁴⁰ Créé en 2003 puis rendu obligatoire de 2006, le Contrat d'accueil et d'intégration (CAI) avait pour objectif d'organiser l'accueil des étranger·es dit·es « primo-arrivant·es ». Il concernait « les conjoints de Français, les personnes qui arrivent dans

et les dispositifs de formation « hors CAI », pour des personnes vivant en France depuis longtemps. Ces derniers ont été supprimés par la loi du 7 mars 2016. Ne sont concerné·es par les formations linguistiques mises en place par l'OFII et financées par l'État que les personnes étrangères « primo-arrivant·es » en situation régulière. Les sans-papiers et demandeur·ses d'asile sont exclus de la politique nationale d'intégration, et notamment de son volet d'apprentissage du français, puisqu'ils appartiennent, du point de vue de l'État, à la catégorie des « indésirables » (Eloy, 2019).

Par contraste, les dispositifs d'apprentissage du français mis en place par la mairie de Paris apparaissent plus inclusifs. Deux dispositifs ont été créés : le réseau CEBEF (Coordination de l'évaluation des besoins en français) et l'appel à projet Asylum. Datant de 2016, ce dernier s'adresse spécifiquement aux demandeur·ses d'asile, dans le but de pallier les limites des dispositifs de l'OFII. En finançant une quinzaine d'associations, il cherche à mettre en relation des centres d'hébergement d'urgence et des structures de formation linguistique, de façon à ce que les premières puissent facilement orienter leur public vers les secondes, pour organiser des cours de français. Il s'agit du seul dispositif institutionnel du territoire qui concerne spécifiquement ce public. L'origine du projet vient d'une demande des centres d'hébergement d'urgence de la ville, qui rapportaient que les demandeur·ses d'asile « patientaient de longs mois avant que leurs projets soient inscrits par l'OFPRA »⁴¹. Ces mois d'attente pouvaient être mis à profit pour apprendre le français, comme l'explique la chargée de mission apprentissage du français, Florence Caussimon : les cours étaient vus comme un moyen de « les occuper et donner du sens à leur présence ». Le dispositif concerne 650 apprenant·es en 2019.

La position de la ville de Paris en matière de définition de la catégorie de réfugié·es a donc une portée symbolique et opérationnelle. En refusant de faire du statut un critère dans l'accès aux dispositifs et en développant des programmes d'apprentissage du français qui s'adressent spécifiquement aux demandeur·es d'asile, la municipalité concrétise sa volonté de se distinguer de l'État. Cependant, on va voir que les programmes d'actions créés pour les réfugié·es ont leurs propres limites.

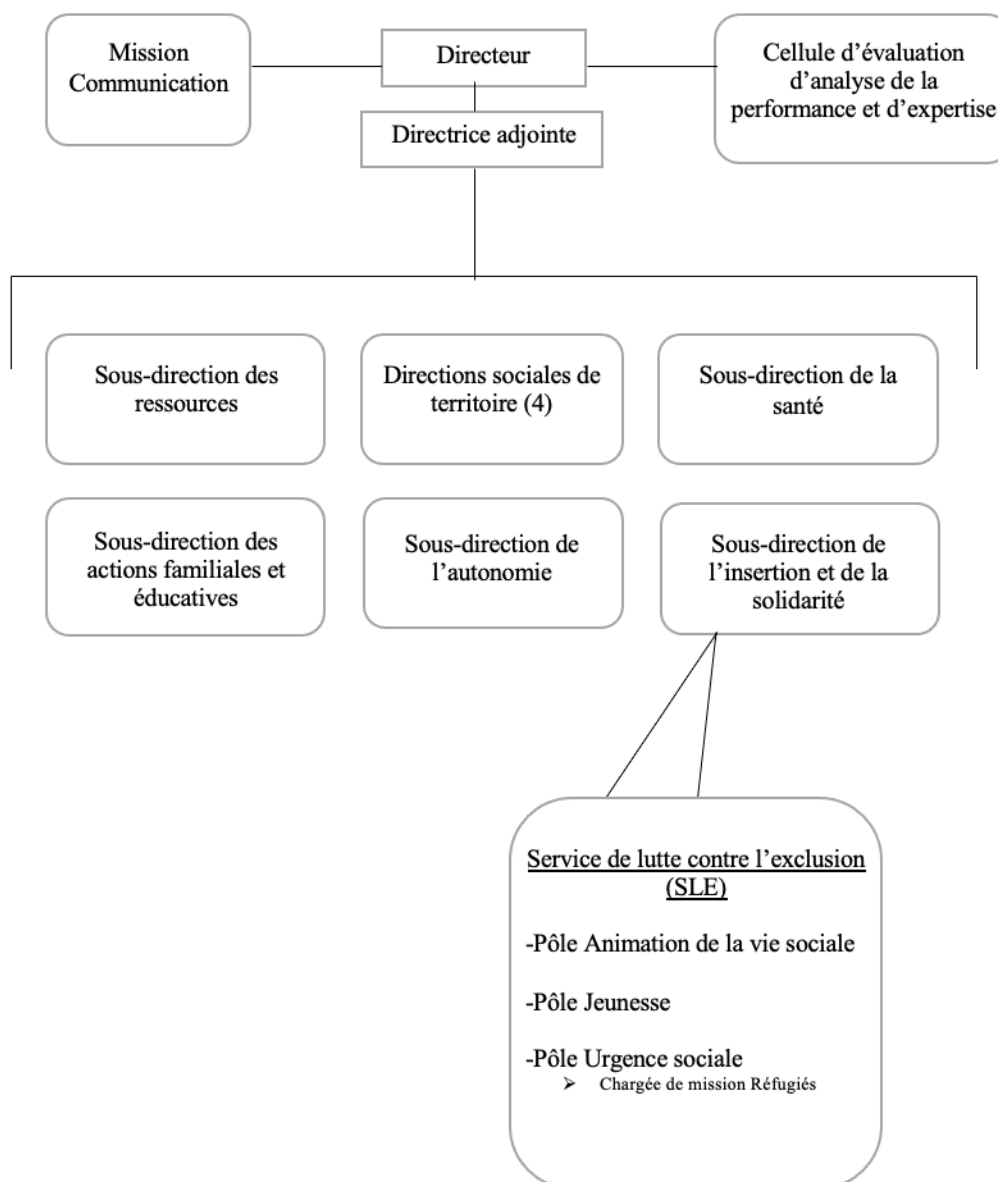
le cadre du regroupement familial, les réfugiés et leurs familles ainsi que les salariés ayant un contrat longue durée » (Gourdeau, 2018b, p. 152). Il supposait pour les signataires de suivre une formation civique, une journée sur la vie en France, une formation linguistique selon leurs besoins et un bilan de compétences. C'est une procédure à laquelle doivent se soumettre les candidat·es à l'obtention d'un titre de séjour, dont Camille Gourdeau montre qu'elle est perçue par les signataires davantage comme une contrainte administrative que comme une ressource (Gourdeau, 2015a ; Gourdeau 2018a). La loi du 7 mars 2016 le remplace par un « Contrat républicain d'intégration » (CRI) qui supprime le bilan de compétence et la formation sur la vie en France et conserve les formations civiques et linguistiques.

⁴¹ Entretien avec Florence Caussimon, agente du Service de l'égalité.

3. Les limites de la politique d'accueil : la requalification de dispositifs existants

La politique municipale d'accueil des personnes exilées est sous la responsabilité « Service de lutte contre les exclusions » (SLE) de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), qui se divise en trois pôles : « animation de la vie sociale », « jeunesse » et « urgence sociale ». Ce dernier est composé de huit personnes et se consacre à la « lutte contre la grande exclusion ».

Schéma 8 : Le Service de lutte contre l'exclusion au sein de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES)



Malick Faye est adjoint à la chargée de mission réfugiés. Je l'ai connu quand il était agent de catégorie B au pôle intégration du SDE. Il est de nationalité franco-sénégalaise, né de parents ouvrier et femme de ménage. Avant de rejoindre la mairie de Paris comme conseiller en insertion professionnelle, il travaillait dans une association d'accompagnement de jeunes déscolarisés. Il a rejoint le SLE en 2020. Il décrit la politique de lutte contre la grande exclusion comme « la lutte contre le sans-abrisme, la question des hébergements précaires, donc tout ce qui est hébergement d'urgence ». Il ajoute : « Mais également on a une entrée, depuis deux ans et demi maintenant, dans le service, "réfugié" »⁴². Son discours permet de comprendre comment cette politique s'est constituée institutionnellement.

« Il y avait une espèce de petite guéguerre entre élus pour savoir qui allait récupérer le sujet du traitement de la question des réfugiés. Notamment parce qu'il y avait la visibilité des campements sur l'espace public, ça se posait je crois en 2014-2015, et en gros de manière un peu mécanique, c'est à Colombe Brossel à qui on avait demandé un peu de mettre le nez dedans et d'essayer de voir ce qu'elle pouvait imaginer. Mais parce que les questions de grande exclusion, ce n'est pas des questions qui ont une porte d'entrée public, mais qui ont une porte d'entrée qui est plutôt liée aux situations sociales des personnes tu vois, il y avait également la DASES et donc Dominique Versini qui était sollicitée. Et au final ce qui a été décidé, c'est une espèce de découpage un peu bizarre et qui correspondait en gros à la durée de présence des personnes dont on voulait assurer la prise en charge sur le territoire parisien. Donc on considérait que si la personne avait passé plus de cinq ans, elle n'était plus primo-arrivante et donc là, ce qui s'appliquait, c'était plutôt les politiques d'intégration (sans qu'on puisse encore forcément définir ce que c'est). Et qu'avant ça, on était plutôt sûr de l'urgence et donc ce qu'on appelle le premier accueil et donc ça c'était plutôt la DASES qui avait les compétences pour pouvoir porter ce type d'action. » (Entretien avec Malick Faye, ancien agent du Service de l'égalité).

Dans cet extrait, l'évocation des campements fait référence à l'installation des exilé·es dans différents lieux de l'espace public, à Paris et en bordure de la ville, durant la deuxième moitié des années 2010. Entre 2015 et 2020, 35 « opérations d'évacuation » ont eu lieu sur le territoire parisien, qui ont été menées conjointement par la ville et l'État⁴³. Concernant la mise en place

⁴² Entretien avec Malick Faye, ancien agent du Service de l'égalité.

⁴³ À partir de 2018 la situation s'enlise et la mairie fait plusieurs demandes à l'État pour procéder à des « mises à l'abri », qui supposent que les évacuations soient suivies d'un relogement temporaire des personnes. Dans un courrier au ministre de l'Intérieur en mars 2018, la maire de Paris alerte en particulier sur le « risques très significatifs de noyade » qu'encourent les personnes installées au bord du Canal Saint Martin et du Canal Saint Denis. En mai, deux résidents des camps meurent noyés. La réponse de l'État a été d'enjoindre la maire à porter plainte pour occupation illégale, de façon à ce que la justice ordonne des évacuations. « Réfugiés : Collomb et Hidalgo, camp contre camp », Libération, 25 mai 2018, [En ligne] [liberation.fr/france/2018/05/24/refugies-collomb-et-hidalgo-camp-contre-camp_1653971](https://www.liberation.fr/france/2018/05/24/refugies-collomb-et-hidalgo-camp-contre-camp_1653971) ; « À Paris, deux noyades relancent la tension entre Hidalgo et Collomb », Libération, 10 mai 2018, [En ligne] [liberation.fr/france/2018/05/10/a-paris-deux-noyades-relancent-la-tension-entre-hidalgo-et-collomb_1648893](https://www.liberation.fr/france/2018/05/10/a-paris-deux-noyades-relancent-la-tension-entre-hidalgo-et-collomb_1648893).

de la politique d'accueil, l'adjointe à la maire chargée de la politique d'intégration des étrangers, Colombe Brossel, a été la première à être sollicitée. C'est donc d'abord une « entrée public » qui a été envisagée. Mais, parce que l'enjeu le plus urgent d'un point de vue humanitaire et le plus visible d'un point de vue politique était celui de l'hébergement d'urgence, c'est Dominique Versini, concernée au titre de la « lutte contre l'exclusion », qui s'empare du projet.

La politique de lutte contre l'exclusion sociale est une politique sectorielle au sens où elle concerne un domaine spécifique de la réalité sociale (Muller, 2010). La mise en place de la politique d'accueil des réfugiés au niveau du pôle travaillant en direction des personnes qui vivent dans la rue, a produit un découpage qui schématise les problématiques sociales rencontrées par les exilés. Ce positionnement organisationnel réduit l'action à une problématique principale : le « sans-abrisme ». On observe une tension entre la dimension catégorielle et la portée sectorielle des politiques. Dans le cas des politiques de genre, l'approche cognitive des politiques publiques considère qu'elles résistent à la logique de sectorisation puisque, selon Pierre Muller, « les processus d'institutionnalisation à l'œuvre [...] restent encore peu structurés et faibles, n'ont pas débouché sur une véritable "théorie de l'action" susceptible de fonder un processus de sectorisation. » (Muller, 2008, p. 8). De même que les politiques locales en direction des femmes peinent à s'autonomiser, la politique en direction des réfugiés est rattachée à un service qui limite sa portée.

Malick Faye décrit une politique qui a consisté à renommer des actions qui existaient déjà au titre de la lutte contre la grande exclusion. Ainsi ont été créées des « maraudes réfugiés » où les équipes associatives se déplacent sur le campement pour « répondre à leurs besoins alimentaires, vestimentaires et médicaux et de créer un lien social entre aidants et aidés. » (Flaureau, 2020, p. 10). Il y a eu également des dispositifs d'aide alimentaire et la création et la réservation de places d'hébergement pour le public des primo-arrivants. Selon Malick Faye, « ça a toujours un effet bénéfique dans un premier temps puisqu'il y a des places en plus, ce qui permet à des gens de pas être dehors. Mais c'est des choses qui existent déjà pour d'autres publics. »⁴⁴ Je l'interroge en entretien sur les problématiques d'accès au droit, au vu de l'enjeu du statut des personnes vis-à-vis du droit au séjour, qui correspond à une spécificité des parcours de migration. L'agent explique que cette thématique concerne une faible part des projets financés. « L'essentiel de ce qui est financé, c'est de l'aide alimentaire donc là pour le coup, les

⁴⁴ Entretien avec Malick Faye, ancien agent du Service de l'égalité.

besoins *a priori* sont les mêmes pour les personnes sans ressources qui ont besoin de s'alimenter qu'elles soient originaires d'Afghanistan ou qu'elles viennent d'Ardèche et qu'elles soient sur Paris »⁴⁵.

Ainsi sur les 6,2 millions d'euros que représente le budget de subventions au titre de la politique envers les réfugié·es, Malick Faye explique que « les deux tiers sont trustés par des grosses asso, qui sont des asso quasi institutionnelles [...] et donc - bon je ne peux pas dire que c'est de la commande publique parce que juridiquement, ce n'est pas le bon terme - mais en fait qui développent des actions qui répondent directement aux injonctions des élus. »⁴⁶ La chargée de mission « réfugiés », Lucile Arambe, travaille en binôme avec Malick Faye. Elle m'explique en entretien qu'une part minoritaire du budget (un million d'euros) est destinée à des associations qui dépassent le cadre de l'hébergement précaire et la mise à l'abri, et qui ont des visées d'insertion sociale et d'intégration. Celles-ci s'adressent uniquement à des personnes présentes sur le territoire depuis moins de cinq ans. On peut voir ici un parallèle avec ce qu'analyse Marie-Christine Cerrato Debenedetti sur les politiques de lutte contre les discriminations ethno-raciales. Elle utilise la catégorie de transcodage forgée par Pierre Lascoumes pour montrer que la mise en œuvre de ces programmes a consisté à « recycler » les politiques d'intégration, et notamment l'instrument des plans d'action territoriaux (Cerrato Debenedetti, 2013, p. 163). De même, parce que « les politiques publiques contemporaines sont en très grande partie la résultante de compromis et de reformulations de solutions préexistantes », la politique municipale d'accueil des réfugié·es passe par la récupération d'une politique, « de ses données pré-existantes, de ses catégories d'analyse, de ses découpages institutionnels et de ses pratiques routinisées » (Lascoumes, 1996, p. 327). En l'occurrence, c'est l'action publique de lutte contre la « grande exclusion » qui est transcodée.

En interne du SLE, la catégorie de la grande exclusion pose des problèmes spécifiques.

« Moi j'avais demandé très tôt à avoir une définition de ce qu'était la grande exclusion. Ce qui m'a été donné, ça recoupe tout un tas de publics. Ça peut être parfaitement compatible avec les actions destinées aux personnes réfugiées. Mais ils ont décidé, soit pour des questions d'affichage, soit parce qu'on considérait qu'il y avait des spécificités sur ce public-là, qui faisaient qu'on avait besoin d'une politique particulière pour les personnes qui, suite à une trajectoire migratoire, sont arrivées sur le territoire parisien. Moi je ne sais pas trop comment

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

l'expliquer. Parce que les définitions sont très compliquées à obtenir et je ne suis pas sûr que même dans l'esprit des élus se soit aussi clair que ça, quoi.

- *C'était quoi du coup la définition qu'on t'a donnée ?*

Et ben on m'a dit : « C'est toutes les personnes qui sont en situation de rupture de sociale » donc soit en situation de rue - essentiellement en situation de rue - ou avec un lien à l'hébergement qui était très précaire. Donc des personnes qui pouvaient très ponctuellement être hébergées mais qui se retrouvaient finalement à la rue. » (Entretien avec Malick Faye, ancien agent du Service de l'égalité).

L'agent souligne le flou autour de la définition de la « grande exclusion ». Le sens de la catégorie est à la fois vague et souvent implicite. C'est parce qu'elle peut s'appliquer à une variété de groupes sociaux que Malick Faye semble peu convaincu par la distinction entre les « grands exclus »⁴⁷ et les « réfugiés ». Comme les actions réalisées sont du même ordre, cela revient à ouvrir des dispositifs aux exilé·es, alors qu'en tant que personnes vivant dans la rue, ils y avaient déjà le droit. C'est en ce sens qu'il se montre critique de « l'ambition » de la politique d'accueil : « De mon point de vue il aurait fallu être un peu plus ambitieux et dire : “Bon ben voilà comment on peut construire un projet qui tienne réellement compte des obstacles pour une personne qui vient d'arriver sur le territoire et qui la conduisent très souvent à être en situation de rue, dans un non-recours aux droits” ». Pour lui, le choix de particulariser la politique est une question de communication, il s'agit de mettre en évidence que la municipalité s'est saisie d'un problème, quand bien même les moyens mis en œuvre pour le prendre en charge ne sont pas à la hauteur.

On peut aller plus loin dans l'interprétation de la posture critique qu'a Malick Faye vis-à-vis de la distinction entre « réfugiés » et « grands exclus », à partir des travaux sur les représentations qu'ont les riverain·es des personnes sans-abris (Loison-Leruste, 2014). Marie Loison-Leruste et Gwénaëlle Perrier ont mis en évidence que ces représentations sont « très largement masculines et se structurent historiquement plutôt autour de l'opposition entre “bons” et “mauvais” SDF » (2019, p.78). Ces représentations sont situées du point de vue du genre, de la race et de l'âge. La figure commune du sans-abri correspond à un homme, blanc et pauvre, dont la situation de rupture sociale l'amène à vivre dans la rue. Le fait d'être étranger et d'être jeune

⁴⁷ C'est la première fois dans cet entretien que j'entends le terme de « grands exclus ». La catégorie semble commune au niveau des services travaillant sur l'exclusion sociale puisque l'agent l'emploie beaucoup.

renvoie à la catégorie des « mauvais » SDF tandis que la figure du sans-abris plutôt âgé, blanc et connu dans le quartier apparaît comme sympathique (Loison-Leruste, 2014). Au niveau des politiques publiques, Pierre Eloy a montré à quel point les catégorisations racialisantes étaient structurantes de l'action publique parisienne pour les sans-abris (2019, p. 256). Le terme de « grands exclus » est donc une catégorie implicitement racialisée qui renvoie au groupe des blancs. C'est ce que Malick Faye confirme quand il évoque une interaction avec une association.

« Ça me fait penser à un échange qu'on a eu avec une structure associative il n'y a pas très longtemps, donc c'est un ESI (Espace Solidarité Insertion) et où ils nous expliquaient (alors c'était leurs mots) que "oui mais alors", ils ne s'y "retrouvent plus trop". Alors bien sûr, ils sont financés etc. mais ils ne s'y retrouvent plus trop parce qu'ils ne sont "plus amenés à accueillir leur public traditionnel". Et donc je leur dis : "Mais c'est quoi votre public traditionnel ?" "Ah mais vous savez les gens en situation de rue..." Alors après, il y a plein de tournures de phrase pour éviter de dire, "le, le, le, le clochard du coin qu'on connaît"... Et finalement ils me disent : "Ce public-là a été chassé". Ça, c'est revenu plusieurs fois dans les échanges, cette espèce de truc où un public en chasserait un autre. Et je leur dis : "Mais si vous considérez qu'un public en chasse un autre, ça veut dire que votre structure et les actions que vous proposez, elles ne sont inadaptées *a priori* au public qui est majoritairement représenté aujourd'hui. Je n'arrive pas à comprendre la logique". » (Entretien avec Malick Faye, ancien agent du Service de l'égalité).

L'interaction relatée illustre l'indicibilité de la race. Le responsable associatif ne fait pas référence explicitement à l'origine perçue ou la couleur de peau des personnes, mais en parlant de leur « public traditionnel », il s'attend à ce que Malick Faye comprenne qu'il parle des SDF blancs et français. En réaction, l'agent simule l'incompréhension, de façon à pousser son interlocuteur à formuler ce qu'il cherche à garder implicite en restant sur le registre de la connivence. C'est une façon pour l'agent de mettre le responsable face à la contradiction qui consiste à revendiquer une action envers les personnes sans-abris et à considérer qu'elle ne s'applique pas « au public qui est majoritairement représenté aujourd'hui ». Il faut noter l'utilisation du vocabulaire de la chasse. Celui-ci produit une inversion du rapport de pouvoir puisque les migrant·es ne sont pas vus comme vulnérables et ayant besoin d'aide, mais comme ayant une position offensive. Le fait de situer le pouvoir du côté des nouveaux arrivants, et de faire des blancs les victimes, renvoie au registre d'extrême-droite du « grand remplacement » (Bancel *et al.*, 2015, p. 141). Ainsi, pour Malick Faye, la distinction administrative entre « grands exclus » et « réfugiés » n'a pas d'utilité, puisqu'on échoue à adresser réellement la spécificité des problématiques de la population exilée et qu'elle entérine une division

racialisante du public. Il est difficile d'estimer si sa position est représentative du service où il travaille, étant donné le matériau limité qui a été constitué sur le SLE.

La politique d'accueil des réfugié·es se trouve définie par le découpage administratif des secteurs d'intervention. Sa position dans l'organigramme municipal s'explique par l'urgence humanitaire et entraîne une déperdition des problématiques abordées. Son appui sur un transcodage de dispositifs existants restreint son autonomisation.

Ainsi, la position de la mairie de Paris dans la crise de l'accueil des exilé·es a pris la forme d'une affirmation symbolique, qui généralise l'appellation de réfugié. Distinguant la municipalité de l'État, ce principe permet d'ouvrir les dispositifs municipaux sans considération du statut administratif et de développer des actions, notamment linguistiques, en direction des demandeur·ses d'asile. Les programmes d'aide aux exilé·es sont développés dans le cadre des politiques sociales, relevant des compétences départementales de la ville de Paris. Pour cette raison, le cadrage est celui de la lutte contre l'exclusion et les actions consistent en premier lieu à requalifier des dispositifs existants, s'adressant aux sans-abris. Cette action publique est donc l'objet de critiques de la part des agent·es, qui voient la redéfinition de la catégorie de réfugié et le transcodage de programmes existants comme des engagements superficiels. Du point de vue du SDE, les membres du pôle intégration regrettent que la politique d'accueil concentre plus de ressources et de soutien que la politique d'intégration. Pour comprendre la raison de leur position, il faut se pencher sur la politique d'intégration en elle-même.

III. La politique municipale d'intégration, entre relégation et auto-organisation

Pour étudier la politique d'intégration, il faut s'arrêter sur les différentes appropriations des catégories utilisées, le faible soutien politique, le maintien des programmes grâce à l'interventions d'institutions extérieures et l'engagement des agent·es.

1. L'intégration de qui et comment : des luttes de définitions sans résolution

a. *« Le hip-hop ? Ce n'est pas vraiment de la culture étrangère. » L'effort administratif de consolidation de la politique*

Le discours public sur l'intégration se fonde sur l'idée que les personnes étrangères ayant vécu une migration connaissent des difficultés spécifiques, en particulier du point de vue de leurs droits et de l'accès à ces droits – sociaux, au séjour, au logement, à la santé. Le droit du sol en France fait que les enfants nés en France de parents étrangers nés en France deviennent français à la naissance : « la génération de ceux qui ont connu la migration est suivie par celle qui est socialisée dans la société d'installation » (Simon, 2000, p. 24). Le découpage selon la génération est un découpage selon la nationalité. On va voir que la labilité de la définition de la politique parisienne d'intégration se perçoit à deux niveaux : sur la question de la responsabilité de l'intégration et sur celle de son public, en fonction de la génération et de la nationalité.

Selon le bilan prospectif du Service de l'égalité pour la mandature 2020-2026, l'intégration : « désigne le processus réciproque d'incorporation des immigrés à la société d'accueil, ainsi que la politique d'accompagnement temporaire vers le droit commun mise en œuvre pour le faciliter »⁴⁸. Cette définition suppose une responsabilité partagée du processus entre les étranger·es et la société d'installation. La politique parisienne s'inscrit ainsi dans les préconisations européennes en matière d'intégration des étranger·es : les « principes de base communs pour la politique d'intégration des immigrants » la conçoivent comme un « processus

⁴⁸ Document interne « Bilan prospectif en vue de la mandature 2020-2021 - Pôle intégration des étranger.e.s », p. 1.

à double sens » (« *two-way process* »)⁴⁹, qui suppose que les personnes arrivant dans un pays incorporent des normes, voient leur environnement changer, et en parallèle la société d'installation se transforme sous leur influence. Pour la majorité des agent-es du pôle intégration, cette définition interroge.

« Sur le mot même d'intégration, tu peux discuter, "intégration" il a, entre guillemets le "mérite" de, enfin le mérite... Tu comprends quand même de quoi on veut parler, mais si on était cohérent jusqu'au bout, on devrait parler de politiques d'égalité. Égalité d'accès, égalité des chances... Puisqu'avec le mot intégration, tu sous-entends quand même qu'il y a un chemin d'un côté et tu fais peser des responsabilités aux personnes elles-mêmes. » (Entretien avec Florence Caussimon, agente du Service de l'égalité).

Le fait qu'une partie de la responsabilité de l'intégration pèse sur les personnes elles-mêmes apparaît comme problématique pour Florence Caussimon. En outre, elle rapporte que les deux dimensions de ce processus ne sont pas considérées de la même manière par la municipalité. Elle explique que la responsabilité de la société d'accueil : « c'est aussi tout le volet qui est peut-être un peu moins porté maintenant. »

Lisa Baguelet était chargée de mission au pôle intégration entre 2014 et 2018. Elle était responsable de plusieurs thématiques : les questions de « culture et migrations », les foyers de travailleurs migrants et leur transformation en résidences sociales et les personnes âgées immigrées. Elle n'a pas d'expertise sur le sujet de l'intégration en prenant son poste mais elle se forme en lisant les rapports commandés par Jean-Marc Ayrault en 2013 et tente d'en appliquer les recommandations dans la politique à construire. Elle explique que « la personne qui s'en occupait à l'époque, était un peu placardisée et s'occupait essentiellement de l'aspect administratif et budgétaire de l'instruction des subventions. »⁵⁰. Lisa Baguelet cherche à agir sur le cadrage de la politique et rédige notamment différentes notes administratives visant à expliciter le sens des actions. Le binôme qu'elle forme avec Malick Faye, son adjoint à l'époque, travaille à dégager un sens commun et à le diffuser au sein du service. Leur principal objectif de définition concerne la délimitation du public de cette politique. Les agent-es agissent pour installer une définition de la cible de l'intégration strictement définie sur la base du parcours migratoire. Ils ne souhaitent pas s'en tenir au critère de la nationalité de façon à prendre en compte les personnes qui ont eu très vite la nationalité française, comme les immigré-es de

⁴⁹ « Cadre politique de l'UE pour l'intégration des migrants », [En ligne] ec.europa.eu/migrant-integration/le-role-de-lue/cadre-politique

⁵⁰ Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité.

l'ancien territoire colonial d'Indochine, mais qui ont des besoins en termes d'accès au droit et à la langue notamment. Ils insistent donc sur le fait de n'être pas né en France et d'avoir vécu une migration.

« S'il s'était agi que de nous, on aurait même changé les termes. Ça ne veut rien dire ça, tu vois "l'intégration". De quoi ? À qui ? C'est un truc qui est complètement impropre mais c'était le terme qui était retenu par les élus et à partir duquel ils déclinaient un certain nombre d'actions donc c'était, *a minima*, c'est vraiment trouver un truc, donc on avait introduit la notion de trajectoire et de parcours migratoire en fait. Déjà pour exclure toutes les personnes qui étaient nées en France [...]. On voulait introduire aussi la question en fait, faire un lien avec le fait d'être extracommunautaire, mais d'être originaire de l'ex-empire colonial français parce que l'on considérait que c'était un facteur aggravant à l'arrivée sur le territoire du fait des représentations qui pesaient sur les gens, tu vois. [...] Ça on s'est fait dégager direct, on nous a dit : "C'est pas la peine, il n'y a rien à voir." » (Entretien avec Malik Faye, agent du Service de l'égalité).

L'agent décrit une position critique vis-à-vis de la catégorie d'intégration. Travailler à la définir au mieux est une façon pour eux de composer avec cette catégorie administrative. Il rapporte leurs tentatives de mettre en avant la question postcoloniale, en explicitant la place de la colonisation dans les assignations ethno-raciales, tentatives qui ont été rapidement mises en échec.

Lors d'une réunion du pôle intégration, un agent fait remarquer : « Ce qu'on fait assez peu c'est la colonisation, histoire coloniale. ». La cheffe de service répond alors : « Pourquoi la mairie de Paris devrait s'intéresser à ça ? ». L'agent rétorque que la « connaissance et histoire des migrations » fait partie de leurs axes de travail. (Extrait du journal de terrain).

L'échange illustre à quel point la question de la colonisation est absente des cadres d'analyse mobilisés au SDE. Dans leur effort de respecter leur définition des cibles de la politique, les agent·es cherchent à exclure deux groupes de la politique d'intégration : les descendant·es de migrant·es et les habitant·es des territoires ultramarins, qui devraient relever selon eux de la politique de lutte contre les discriminations. Cette exclusion des minorités ethnoraciales non migrantes du public des politiques d'intégration est un produit de l'essor de la lutte contre les discriminations et induit une rupture par rapport à la définition historique de l'intégration, qui ciblait au cours des années 1990 les « jeunes issus de l'immigration ». Cette catégorie devient ainsi une des cibles principales des premiers dispositifs visant à lutter contre les discriminations que sont les commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) (Simon, 2000, p.

27 ; Mazouz, 2017). Lisa Baguelet, chargée de mission au pôle intégration, explique que l'ancienne cheffe du service, Carole Taillandier, adhérait à une définition extensive de l'intégration : « Le pire c'était quand Carole Taillandier, pour elle au début c'était complètement évident que les jeunes issus de l'immigration, c'était notre public. »

« On s'est peu forgé notre doctrine, on va dire. Par exemple la question des enfants d'immigrés n'était pas une question tranchée [...] J'avais hyper à cœur de définir le public du service et dans le public, pour moi, du service, il y avait les populations étrangères et pas les enfants d'immigrés nés en France, ayant un parcours de vie en France. [...] Ce qui m'avait le plus choqué et qui choquait aussi Malick, c'était toutes ces réflexions : "Ben si en direction des enfants d'immigrés, c'est pareil..." Et je me souviens, quand on discutait avec la politique de la ville, quand la politique de la ville nous orientait des dossiers pour financement, dans le cas de l'appel à projet politique de la ville, plusieurs fois, plusieurs années de suite on disait : "Mais non, pas des projets de photo et de street-art de jeunes nés en France, issus de parents eux nés à l'étranger. Ce n'est pas le public. On ne va pas financer des projets..." Et il y avait une incompréhension. » (Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité).

Les agent·es du pôle intégration se sont trouvés en opposition face à des collègues de travail, que ce soit leur hiérarchie ou des membres de différentes directions, qui défendaient l'inclusion des descendant·es d'immigré·es dans le public cible de la politique d'intégration. Cette pratique doit se comprendre au regard de l'évolution des politiques d'intégration à un niveau plus large. La limitation des programmes sur le public des primo-arrivants a pu induire des pratiques de bricolage pour faire entrer des problématiques concernant les minorités ethno-raciales dans des catégories administratives resserrées. Mais pour ces agent·es socialisé·es aux schèmes des sciences sociales des migrations et de la racialisation, cette logique revient à considérer que, parce qu'ils sont nés de parents immigrés, ceux-ci ne seraient pas suffisamment ou correctement intégrés à la société. Ils considèrent que différencier les descendant·es de migrant·es du reste de la société donne à l'ascendance une dimension immuable et constitue donc une assignation en soi. Dans ce prolongement, ils et elles sont critiques des programmes dits d'intégration qui ciblent des personnes originaires d'Outre-mer. On le voit avec l'exemple d'une subvention à une association.

« C'était une action sur ce qu'on appelle les familles matrifocales, donc matrilineaires mais dont la figure centrale est la grand-mère et donc c'est ça la définition. Et donc ces actions-là, c'est une association du 19^e arrondissement, elle concernait en grande majorité des personnes qui étaient originaires de territoires d'outre-mer, Guadeloupe, Martinique, parce que c'était le mode d'organisation familiale le plus répandu là-bas pour tout un tas de raisons notamment l'histoire

esclavagiste etc. Bon et donc je disais à Carole [l'ancienne cheffe du service] : "J'ai du mal à comprendre comment sur une ligne « intégration » on peut financer des actions qui sont destinées à un public qui est français". Elle dit : "Oui il y a quand même des problèmes". Mais je lui dis : "Oui il y a des problèmes mais est-ce que tu aurais eu cette même approche s'il s'était agi de personnes des Pyrénées, de Bretagne ?" » (Entretien avec Malik Faye, agent du Service de l'égalité).

Pour Malick et Lisa, inclure les descendant·es de migrants et les personnes originaires d'Outre-mer dans les publics cibles des politiques d'intégration revient à ne pas les considérer comme Français. C'est pour cette raison que Malick et Lisa travaillaient à clarifier et consolider cette ligne de partage. L'autonomisation des politiques LCD par rapport aux politiques d'intégration des étrangers, à partir des années 2000, devait précisément éviter cet écueil. Elle devait opérer un « renversement de perspective et de cible de l'action, des publics immigrés vers la société » (Cerrato-Debenedetti, 2013, p. 166), en prenant pour objet les inégalités que subissent les personnes racisées et les descendant·es de migrant·es en raison d'assignations racialisantes (Mazouz, 2017). En faisant sortir ces publics du périmètre de la politique d'intégration, les agent·es mettent à distance la thématique de la lutte contre les discriminations ethno-raciales elle-même. Ce n'est pas une catégorie utilisée dans leurs propres programmes, qui ciblent les personnes de nationalité étrangère, alors que l'action anti-discriminatoire faisait partie en théorie des objectifs des politiques d'intégration telles qu'elles ont été repensées en 2013 (Lorcerie, 2014, p. 62). Comme le pôle intégration ne travaille pas sur les discriminations ethno-raciales, la délimitation du public de la politique a pour effet de faire disparaître le groupe des descendant·es de migrant·es des cibles du Service de l'égalité. Il n'y a que dans le pôle lutte contre les discriminations que les discriminations ethno-raciales sont abordées, comme on le verra dans le chapitre 4, mais elles ne constituent qu'un critère parmi d'autres. Ainsi, comme la majorité des ressources du pôle intégration va à l'apprentissage du français, le service se concentre avant tout sur la question de la responsabilité des personnes immigrées elles-mêmes dans le processus d'intégration.

L'événement qui a permis aux agent·es d'asseoir leur vision, face à leur responsable hiérarchique et à leurs différents partenaires, est l'intervention de la première élue du mandat, Myriam El Khomri. Malick Faye raconte en entretien la réunion qui a rassemblé le service et l'élue, suite à sa prise de fonction. Il explique que la cheffe de l'époque, Carole Taillandier, a exposé sa vision de la politique, entraînant une réaction de l'adjointe.

« [Myriam El Khomri] a même dit : “Secondes générations, on n’est pas du tout sur ce public-là. Ça ne concerne pas les gens nés en France, la seconde génération etc.” Elle l’a dit clairement, à partir du moment où elle l’a dit clairement, ça a été pour nous le *go* et on a pu diffuser plus largement l’approche qu’on avait définie collectivement aux autres partenaires. » (Entretien avec Malik Faye, agent du Service de l’égalité).

La validation par l’élue de la vision des agent-es rend donc possible la pérennisation de leur définition de cette politique. En interne, Florence Caussimon, chargée de l’apprentissage du français, souligne le rôle qu’ont eu Lisa et Malik dans l’acculturation des membres du service. Elle raconte : « Avant je disais “société d’accueil”, je me faisais allumer par mes petits copains. Malik, Lisa et tout... Parce que déjà quand tu dis “société d’accueil”, tu portes déjà un... C’est pas un mot neutre “accueil” »⁵¹. Lorsque leur travail de pédagogie s’adresse à d’autres services, comme la politique de la ville⁵², ce recadrage prend la forme d’un travail de réorientation de financements. C’est le cas en particulier d’une ligne budgétaire partagée avec la Direction des affaires culturelles (DAC). 100 000 euros sont consacrés chaque année à la « promotion des cultures étrangères ».

« Moi quand je suis arrivée, on finançait sur cette ligne des trucs sur la culture juive et sur le hip-hop. Voilà... [elle écarquille les yeux] [...] Ce n’était plus porté administrativement, et ça servait un peu de ligne, pas poubelle, mais là où on pouvait fourguer des trucs qu’on ne pouvait pas financer par ailleurs. [...] J’ai rencontré M. Ballet de la DAC donc je lui fais part de mon étonnement en disant : “Excusez-moi mais le hip-hop... ? Ce n’est pas vraiment de la culture étrangère”, il me dit : “Ben si un petit peu quand même”. Donc voilà, il y a eu tout un travail de faire sortir un certain nombre de projets, d’en présenter d’autres. » (Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l’égalité.)

Quand l’agent de la DAC défend l’idée que le hip-hop relève de cultures étrangères, il exclut de la sphère nationale une pratique associée aux minorités ethno-raciales, et plus particulièrement à la figure des jeunes de banlieue. Karim Hammou situe au début des années 1990 le moment où « le rap est défini à la lumière du paquet interprétatif du “problème des banlieues”, un cadrage médiatique qui en fait une musique des Autres, dont l’altérité est indissociablement sociale et raciale » (Hammou, Simon, 2018, p. 1). C’est pour cela que les agent-es voient comme une forme d’altérisation l’incorporation des personnes ayant une

⁵¹ Entretien avec Florence Caussimon, agente du Service de l’égalité.

⁵² Jusqu’à 2015, les agent-es appartenaient à une mission intégration et lutte contre les discriminations qui avait sa place au sein de la Délégation à la politique de la ville et à l’intégration (DPVI), avec de rejoindre la DDCT pour constituer le SDE. Le lien entre l’intégration les services de la politique de la ville a donc toujours été fort, et avant 2015, il devait être plus difficile encore de résister au cadrage de la politique de la ville.

ascendance migratoire dans les cibles de l'intégration. Dans son travail pour contrevenir à ce cadrage, Lisa Baguelet cherche à réorienter les financements vers d'autres associations dans le but selon elle de « promouvoir des cultures émanant de populations, de groupes de personnes nées à l'étranger et présentes de manière significative à Paris »⁵³. Elle explique que ses propositions ont été acceptées à l'époque par les deux cabinets concernés.

Le travail des agent·es du pôle intégration au début du mandat a donc consisté à consolider la définition de la catégorie d'intégration qui, dans son acception élargie, véhiculait selon eux des assignations racialisantes. Le procédé a pour effet de réorienter des budgets de subventions vers des associations qui concernent strictement les personnes étrangères ayant vécu une migration et de faire disparaître la cible des descendant·es de l'immigration. Alors que Lisa quitte le service en 2018 et Malick en 2019, le *turn-over* a un effet sur les cadrages que les agent·es s'étaient efforcés d'installer. On retrouve cinq ans après dans le service les logiques contre lesquelles ils luttaient.

b. Une politique dont les cibles demeurent floues

À la fin du premier mandat d'Anne Hidalgo, la question des cibles de la politique d'intégration ne semble pas résolue. À l'approche des élections municipales de 2020, le SDE prépare des documents de bilan et de perspectives que les services doivent réaliser à l'intention du futur exécutif. Le document rédigé par le pôle intégration comporte une partie nommée « Perspectives d'actions » qui se divise en quatre paragraphes : « En interne à la Ville », « Méthodologie / approche de travail », « Actions en directions des personnes », « Actions en direction de la société d'accueil »⁵⁴. Parmi les actions en direction de la société d'accueil, on trouve par exemple l'idée de « renforcer la connaissance des migrations (expositions, rapports, organisations, rencontres...) »⁵⁵.

Lors d'une réunion du pôle intégration, la cheffe de service prend connaissance de la version de travail du bilan de mandature que les agent·es ont rédigé.

- La société d'accueil c'est quoi ? (*Laurenne Asselin, cheffe du service*).

⁵³ Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité.

⁵⁴ Document interne « Bilan prospectif en vue de la mandature 2020-2021 - Pôle intégration des étranger.e.s », p. 8.

⁵⁵ *Ibid.*

- On définit l'intégration comme un mouvement à deux sens. Là c'est comment la société fait un mouvement. (*Héloïse Duhamel, insertion professionnelle/Asylum*).
- C'est la ville ? (*Laurenne Asselin, cheffe du service*).
- Non c'est tout le monde. (*Héloïse Duhamel, insertion professionnelle/Asylum*).
- En scindant, on tombe dans le piège des politiques d'intégration. Pourquoi pas ne pas cibler les personnes en disant « direction de », et société d'accueil remplacer par « faire lien » ? (*Lyna Charfi, communication et valorisation*).
- « Faire lien » on peut aussi faire porter la responsabilité aux étrangers. (*Florence Caussimon, apprentissage du français*).
- C'est important de bien cibler des publics. On est des politiques qui ciblent des publics. Nos publics c'est les étrangers. Il faut le dire. (*Héloïse Duhamel, insertion professionnelle/Asylum*).
- Moi je préfère « faire société » que « la société », parce qu'on ne peut pas changer la société, on peut changer que la ville. Elle peut être hospitalière, bienveillante, accueillante... On dirait qu'on cible un projet extramunicipal. (*Laurenne Asselin, cheffe du service*).
- Société d'accueil, ça fait très daté... (*Lyna Charfi, communication et valorisation*).
- [J'interviens à mon tour] On pourrait dire « groupe majoritaire » mais vous n'allez pas aimer...
- [Lyna Charfi me lance un regard sombre]
- La sociologue hier disait « majoritaire / minoritaire »⁵⁶ ... (*Florence Caussimon, apprentissage du français*).
- Le problème c'est que ce n'est pas la ville... c'est plus large. (*Laurenne Asselin, cheffe du service*). (Extrait du journal de terrain).

Dans cet échange, la cheffe de service craint que le terme de société d'accueil renvoie la population française dans son ensemble et donc qu'en l'utilisant, le service excède son périmètre d'action. Laurenne Asselin fait ici primer une logique administrative de territoire - la municipalité n'a de responsabilité que sur le territoire de Paris - sur une conception classique de l'intégration dans laquelle on désigne comme société d'accueil le pays d'installation des immigrant-es. Certes, toute la société française n'est pas contenue dans Paris, mais en arrivant à Paris, les migrant-es rejoignent bel et bien la société française. Cette position montre la distance qu'a la cheffe de service avec le sujet des migrations. Le fait qu'elle affirme qu'« on ne peut pas changer la société » renvoie à une position différente de l'ethos militant des agent-es critiques, en cohérence avec son absence d'expertise, évoquée dans le premier chapitre. Par ailleurs, le besoin d'éclaircir le terme de société d'accueil peut être dû à un manque de connaissance mais aussi à un effet du cadrage universaliste abstrait. Lyna Charfi qui, elle,

⁵⁶ Elle fait référence à un colloque auquel elle a assisté la veille.

revendique une position d'expertise sur les politiques du service, est également réticente à l'idée de désigner explicitement les cibles de la politique d'intégration. Elle utilise ses connaissances sur le sujet - en suggérant que le terme « fait daté » - pour appuyer son argument. Il peut s'agir d'une volonté de ne pas recréer une différence entre « eux et nous » - c'est ce qu'on peut comprendre de l'avis de Lyna Charfi selon lequel le terme de société d'accueil comporte le risque de tomber « dans le piège des politiques d'intégration »⁵⁷ - mais cela a pour effet d'effacer la responsabilité des institutions dans les traitements inégaux subis par les étranger-es. En allant plus loin, on peut voir cette rhétorique comme un ressort de la blanchité, qui fait que l'on ne nomme pas le groupe des blancs, c'est-à-dire le groupe des racisant-es, qui est marqué du sceau de la neutralité. Dans cet extrait, la suggestion que je fais d'utiliser la catégorie de « groupe majoritaire » n'est pas envisagée. Sur le moment, c'est parce que j'anticipe le choix des responsables que je me permets d'ironiser. À la relecture de mes notes, cette intervention me paraît osée. Il faut se rappeler que je ne parle quasiment jamais en réunion, à l'exception des réunions du pôle lutte contre les discriminations (puisque'il est induit que j'en fait partie) ou bien comme ici, lorsque les discussions portent sur des concepts - ce qui est rare mais qui me procure plus de légitimité à intervenir. Lors de cette réunion, je suis à la toute fin de mon travail de terrain, qui clôturé quatre ans d'immersion. Si j'ai longtemps été mal à l'aise dans certaines relations professionnelles dans le service, j'ai fini par gagner en aisance et par oser défendre ma place et assumer si besoin mes positions. Ma remarque s'explique également par le fait que j'ai fait la veille, en réunion de service, une présentation de la construction de mon objet de recherche. J'ai justifié par la théorie le choix de la notion de politiques catégorielles d'égalité et la division des politiques par cibles, quand bien même cette partition ne recouvre pas toujours les catégories administratives. À la fin de cette présentation, parmi les remarques et questions des membres du service, Lyna Charfi avait critiqué le choix de parler de politiques catégorielles, considérant qu'il « posait question ». C'est donc parce qu'il est admis, implicitement, qu'il y existe un clivage sur la question de se référer à des catégories sociales que je me permets de supposer que parler de « groupe majoritaire » ne va pas leur plaire. J'interprète également la réaction de Héloïse Duhamel comme un effet de la discussion sur mon objet de recherche. Le fait qu'elle assène qu'il est « important de bien cibler des publics » - « On est des politiques qui ciblent des publics. Nos publics c'est les étrangers, il faut le dire » - fait pour moi directement référence au fait que j'ai présenté les actions du service comme des politiques portant sur les

⁵⁷ De même, lors d'une autre réunion portant sur le même sujet, alors que Héloïse Duhamel avait résumé l'objectif de l'intégration : « C'est permettre aux étrangers de s'intégrer et leur permettre de s'inclure en sensibilisant les parisiens. », la cheffe du service avait répondu : Ce n'est pas les parisiens face aux étrangers. Tous ceux qui habitent à Paris sont parisiens. » (Extrait du journal de terrain).

droits subjectifs de différentes catégories de personnes. Ce n'est d'habitude jamais un sujet abordé.

Ainsi, la politique parisienne d'intégration est l'objet de luttes de définition. Les agent·es du pôle intégration ont travaillé à ce que les cibles de la politique soient définies sur la base de l'expérience de la migration, et non sur l'ascendance étrangère, dans le cas des personnes issues de l'immigration, ou sur l'assignation raciale, dans le cas des personnes ultramarines. Si ces définitions ont connu une stabilisation, il y a eu par la suite une déperdition des apports de ces agent·es du fait, comme on va le voir, de situations de *turn-over* et d'un faible soutien politique.

2. Entre engagement administratif et légitimation externe, le maintien d'une politique précaire

a. L'absence de « portage » : une assise politique et institutionnelle fragile

On a vu au début du chapitre que tous les postes budgétaires du pôle intégration, excepté la formation linguistique, ont baissé au cours du mandat. Comme tous·tes les agent·es du pôle intégration, Lisa Baguelet regrette que leur thématique ne soit pas reconnue, défendue et diffusée par les élu·es. Elle déclare : « J'ai le sentiment d'un délitement, d'un abandon »⁵⁸. Pour elle, la faiblesse du soutien politique s'observe dans « le temps consacré par l'élue sur ces questions-là [qui] est extrêmement faible. » Cette situation est attribuée en premier lieu à la constitution de l'exécutif.

« Avec la nouvelle mandature, avec Hidalgo, j'ai l'impression qu'il y a eu une espèce d'effondrement et pas du tout de cadrage de ce que c'est une politique d'intégration pour la ville. [...] Avec Hidalgo, il y a eu une volonté d'avoir moins d'adjoints, donc les adjoints ont des portefeuilles plus gros. » (Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité).

L'agente situe « l'effondrement » après le second mandat de Bertrand Delanoë, qui avait donné l'impulsion de cette politique. L'organisation de l'exécutif d'Anne Hidalgo, avec un nombre relativement restreint d'adjoint·es, a parfois donné lieu à des rectifications en cours de route.

⁵⁸ Entretien avec Lisa Baguelet, agente du Service de l'égalité.

Ainsi le fait que les sujets de la santé et du handicap soient entre les mains d'un même adjoint, Bernard Jomier, a été modifié en octobre 2017, avec la nomination de Nicolas Nordman comme élu chargé du handicap. Cela a contribué, comme on le verra, à donner davantage d'importance aux politiques du handicap. Mais ce n'est pas le cas pour l'intégration, qui reste le parent pauvre du portefeuille de Colombe Brossel. Florence Caussimon, la chargée de mission apprentissage du français, évoque l'élue en ces termes : « Elle a un portefeuille de 18 km de long et donc au bout du 17^e km, il y a un petit bout "intégration". Voilà, c'est tout. On l'a vu une fois. Depuis deux ans. »⁵⁹ Le premier rendez-vous qui réunissait le pôle intégration, l'élue et son cabinet, a donc eu lieu au tiers du mandat et il n'y en a pas eu d'autre par la suite.

Lisa Baguelet considère que le « délitement » de la politique d'intégration s'explique également par une évolution des priorités politiques, le sujet semblant moins d'actualité, ainsi que par une responsabilité des différentes cheffes du service.

« Je pense que c'était plus trop à la mode non plus, tu vois, et puis la maire elle avait d'autres sujets à mettre en avant. Ça avait été beaucoup porté par la première mandature de Delanoë, après c'est normal que les priorités changent parce que l'époque change. Mais je trouve que, pour le coup, il n'y a pas eu de refondation de la politique d'intégration parisienne. Il y a des choses qui se font, et notamment avec tout ce qui se fait au niveau des réfugiés mais on passe vraiment à côté d'une réflexion de fond sur... qu'est-ce qu'on veut. »

« Avec les responsables de services qu'il y a eu, [...] à la décharge de l'élue, si en face, tu as une responsable de service qui n'est pas capable de te présenter des trucs et de monter un peu au créneau, comme l'élue elle a 15 millions d'autres trucs à faire... » (Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité)

Le discours des agent·es du pôle intégration est donc marqué par l'amertume de voir leurs missions désinvesties. Les politiques d'intégration sont prises en tenaille entre les politiques d'accueil et les politiques de lutte contre les discriminations qui ont gagné en autonomie au tournant des années 2010. On voit dans cet extrait que l'utilisation du terme de « refondation » est une référence directe au projet national abandonné en 2013. L'absence de soutien politique a des conséquences sur les activités des agent·es.

« Quand j'ai pris le poste, je n'avais pas de compétences particulières en fait sur ces sujets d'intégration et différents sujets que je devais traiter, donc je me suis formée en fait, en me documentant. Et je n'avais pas de cadre de travail, pas de feuille de route en fait. C'est ça qui

⁵⁹ Entretien avec Florence Caussimon, agente du Service de l'égalité.

est un peu étrange dans ce service. C'est que tu fais un peu ce que tu veux quoi. *In fine* c'est toujours validé par l'élue, mais... il y a quand même une grande liberté. Ce qui est super chouette, mais ce qui interpelle quoi. Ça veut dire qu'il n'y a vraiment pas de vision politique, En tout cas il n'y a pas de vision politique dédiée à cette question. » (Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité).

Lisa Baguelet voit les avantages à son échelle d'avoir une marge de manœuvre importante dans son travail mais considère que cela traduit un non-engagement des élu·es. Par ailleurs, les agent·es font état de difficultés de travailler avec la personne chargée de l'intégration au sein du cabinet de l'élue. Avant 2018, les relations avec le cabinet sont vues comme « hyper fluides », car la collaboratrice chargée de l'intégration était « hyper respectueuse du travail de l'administration », « jamais désagréable ou désobligeante » et « avait un intérêt pour les sujets et une compréhension. »⁶⁰ En 2018, cette personne change de poste au sein du cabinet et c'est un nouveau collaborateur, Etienne Lacroix, qui se charge de l'intégration. Son périmètre est le suivant : « Politique de la Ville ; Suivi de l'appel à projet associatifs ; Atelier Santé Ville ; Intégration ; Apprentissage du français ; Mémoire de l'immigration ; Migrants âgés ; Foyers (volet fonctionnement)⁶¹ ». Âgé d'une trentaine d'années, ce collaborateur est diplômé d'un Master 2 en « Travail politique et parlementaire ». L'absence de suites données ma demande d'entretien ne m'a pas permis d'en savoir plus sur sa trajectoire et son rapport au travail. Etienne Lacroix cause selon les agent·es des difficultés dans le travail. Il s'agit le plus souvent d'absence de réponses ou de retards de validation, qui provoquent des complications dans l'avancement des dossiers. Il peut s'agir aussi d'exigences en décalage avec l'organisation du travail. Par exemple, la cheffe adjointe évoque les aller-retours entre elle et lui sur un projet de délibération. Elle explique en réunion : « Il envoie des mails à 21h30 le vendredi soir et après il dit lundi matin : "Elle est où ?" Je ne suis pas venue samedi matin ! »⁶² Un exemple d'interaction que j'ai observé et qui peut illustrer les pratiques du conseiller de l'élue a lieu lors d'un comité de pilotage de l'appel à projets Asylum⁶³.

Héloïse Duhamel, la chargée de mission qui gère le dispositif Asylum anime la réunion où sont présentes les associations financées. Elle explique que les structures ont souhaité ajouter un point à l'ordre du jour et parler du changement de fonctionnement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) début 2020. Le passage d'une carte de retrait à une carte de paiement

⁶⁰ Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité.

⁶¹ Document interne « Organigramme Cab Colombe Brossel - novembre 2017 ».

⁶² Réunion de service, extrait du journal de terrain.

⁶³ Mis en place par le pôle intégration du SDE, le dispositif Asylum s'adresse aux demandeur·es d'asile. Mais il relève bien de la politique d'intégration et non de la politique d'accueil.

pose de nombreux problèmes. « On pourrait demander aux services de l'État s'ils ont reçu des informations par rapport à ça ? » demande Héloïse Duhamel en s'adressant au conseiller de l'élue. Etienne Lacroix répond, en faisant référence à l'imminence des élections municipales : « Alors dans les deux mois, ça me semble impossible que le SDE interpelle l'État là-dessus. Mais rien n'empêche que vous, collectif d'associations, les saisissiez en disant : "Nous, grosses associations, en contact direct avec le public, voyons que votre carte leur rend la vie impossible". Un représentant associatif réagit, dubitatif : « Oui on pourrait, mais je doute de l'efficacité ». (Extrait du journal de terrain).

Ici, l'agente se faisait le relais de la préoccupation des associations en présentant le problème au représentant de la maire adjointe. En réaction, le conseiller se dédouane et renvoie la charge aux associations en suggérant que leur alerte pourrait avoir le même impact que si la mairie de Paris s'adressait à l'État. Il souligne deux caractéristiques censées appuyer la légitimité du collectif : ce sont de « grosses » associations qui sont « en contact avec le public ». La réaction de la salle suggère que la proposition n'est pas prise au sérieux.

Cette absence d'appropriation par le politique peut être résumée par la déclaration d'une agente en réunion de service : « Moi je considère qu'on n'a pas d'élue. On travaille pour une élue, c'est la maire »⁶⁴. Le sentiment de délaissement qu'ont les agent·es les amènent à regretter des choix organisationnels et en particulier la séparation dans l'organigramme des politiques d'accueil et d'intégration. Durant ses années de travail sur l'apprentissage du français (elle quitte le SDE en 2021), Florence Caussimon regrette souvent ce découpage et imagine des changements organisationnels : « Parfois tu te dis, ce serait peut-être plus pertinent que nous, intégration, on soit rattachés à la DASES »⁶⁵. Au sein du Service de l'égalité, les difficultés de fonctionnement et les situations de souffrance au travail avaient amené les agent·es à s'attendre à une potentielle réorganisation à l'issue des élections de 2020. On envisageait que le pôle intégration rejoigne la DASES ou bien on redoutait d'être absorbé par la DRH. Finalement le service reste entier et la distinction entre accueil et intégration perdue au-delà des élections de 2020. Ian Brossat (PCF) devient adjoint chargé « du logement, de l'hébergement d'urgence et de la protection des réfugiés » et Jean-Luc Romero-Michel prend la responsabilité « des droits humains, de l'intégration et de la lutte contre les discriminations ».

Anouk Flamant a montré que le maintien de missions dédiées à l'intégration au niveau municipal, face à la multiplication de services généralistes travaillant sur l'égalité ou la lutte

⁶⁴ Réunion de service, extrait du journal de terrain.

⁶⁵ Entretien avec Florence Caussimon, agente du Service de l'égalité.

contre les discriminations, a parfois permis d'éviter une dilution de la question raciale (Flamant, 2017, p. 278). On pourrait faire l'hypothèse ici d'un fonctionnement similaire. Mais Jean-Luc Romero-Michel est une figure des luttes pour les droits des personnes LGBT, responsable d'un rapport sur le tourisme LGBT commandé par la maire et rendu en 2017⁶⁶. Son entrée dans l'exécutif illustre davantage la montée en puissance de la politique envers les minorités sexuelles et de genre qu'on observe depuis 2018 - qu'on détaillera dans le chapitre 6 - qu'une volonté de dynamiser la politique d'intégration des étranger·es. Cette constitution de l'exécutif produit sur les agent·es l'effet d'un coup dur.

Quand je retourne au service en octobre 2020 pour la première fois depuis six mois après le début de la crise sanitaire, je m'arrête devant le premier bureau du couloir pour saluer Héloïse Duhamel et Joris Bertier, membres du pôle intégration. Je leur demande comment ils vont et comment se porte le service depuis les élections. Ils me font un récit qui dure plus d'un quart d'heure (sans relances de ma part) dont il émane du dépit et de l'abattement. Ils n'ont toujours pas rencontré le nouveau cabinet et ils ne comprennent pas pourquoi la séparation entre accueil et intégration a été reconduite. Héloïse Duhamel conclut : « En fait, ils reproduisent la division entre bons migrants et mauvais migrants ». (Extrait du journal de terrain).

Héloïse Duhamel fait ici un parallèle entre la distinction entre les étranger·es présents depuis plus ou moins de cinq ans et la distinction entre les personnes qui immigreront pour des raisons de pauvreté et celles qui seraient « réellement » persécutées. Pour les agent·es du pôle intégration du SDE, la partition entre accueil et intégration est vécue comme une relégation. Cette absence de soutien politique a des conséquences sur l'organisation du travail en interne du SDE, et notamment en matière de recrutement.

b. Les effets du turn-over

Le pôle intégration entre 2016 et 2020 a été l'objet d'un important *turn-over*. L'intégralité des six agent·es (dont trois cadres) présent·es en 2016 ont quitté le service en 2020. En l'attente de recrutements, il n'y a plus que quatre postes pourvus, début 2021. La trajectoire de Lisa Baguelet est représentative d'une gestion des ressources humaines qui illustre un désintéret

⁶⁶ « Paris, ville phare de l'inclusion et de la diversité. 52 recommandations pour faire de Paris, la capitale des droits LGBTIQ et du tourisme « LGBT-friendly » dans le monde », 13 juin 2017, 136 p.

pour cette politique. Alors que le poste d'adjointe à la cheffe du service se libère en 2017, elle candidate. Le processus de recrutement implique le directeur de la DDCT, la cheffe du service et l'élue. La candidature de Lisa Baguelet n'est pas retenue.⁶⁷ La personne recrutée au poste de cheffe adjointe reste moins d'un an : elle connaît mal le fonctionnement de l'instruction des demandes de subventions et de la préparation des délibérations qui doivent être votées en conseil de Paris, alors que son poste suppose de coordonner cette tâche. Les agent-es sont en grande difficulté à cause des retards occasionnés cette année-là et en attribuent la responsabilité à la cheffe adjointe, qu'ils jugent « placardisée ».

En parallèle, Lisa Baguelet est remplacée au poste de chargée de mission du pôle intégration par Joris Bertier. Il a été directeur de cabinet de Pascale Boistard, chargée de « la politique d'intégration et les étrangers extracommunautaires » entre 2008 et 2012. En entretien, il estime que « tout le monde est discriminant et tout le monde peut être discriminé » ; « ce n'est pas blanc et noir, tout le monde peut être concerné et sera concerné un jour »⁶⁸. C'est un discours cohérent avec la ligne politique de Pascale Boistard qu'on a souligné au début du chapitre. Des actions qu'il met en place à l'époque, censées mettre en lumière les « différences », ont consisté à honorer des fêtes religieuses comme Noël et Pâques, avec « des Pères-Noël habillés en bleu » et des « œufs de Pâques carrés » et suggèrent une faible appropriation des savoir critiques sur les migrations et les discriminations, contrairement à sa prédécesseure.

Les mois qui précédaient l'élection municipale de 2020 ont représenté une fenêtre particulièrement intéressante pour saisir la manière dont les membres du service de l'égalité percevaient et définissaient eux-mêmes leurs actions. On a vu qu'ils ont dû rédiger un « bilan prospectif en vue de la mandature 2020-2026 » dans lequel ils donnent un avis sur la répartition des axes de travail au sein de leur service et au-delà. Ils peuvent par exemple suggérer que certains projets ou axes de travail soient attribués à une autre direction. L'échange ci-dessous a lieu lors d'une réunion du pôle intégration, peu de temps avant les élections de 2020. Les agent-es cherchent à définir un discours cohérent sur leurs actions. On peut voir dans les interactions entre Joris Bertier et ses collègues que celles-ci questionnent la façon dont il travaille et gère les dossiers dont il a la charge.

⁶⁷ Elle quitte alors le service pour devenir adjointe à la cheffe du « Service de l'insertion par le logement et de la prévention des expulsions locatives » (SIPLEX) de la DASES.

⁶⁸ Entretien avec Joris Bertier, agent du Service de l'égalité.

- « FTM vous avez l'intention de le porter ou vous le passer à la DLH⁶⁹ ? » (*Laurenne Asselin (chef de service, s'adressant à Joris Bertier)*).
- Ben c'est la DLH qui est pilote, nous on continue de financer. (*Joris Bertier*).
- On se place du point de vue de la personne étrangère. Elle peut accéder à ses droits, apprendre le français, s'insérer professionnellement, et pour les foyers c'est quoi ? Accéder à un logement ? (*Héloïse Duhamel, insertion professionnelle/Asylum*).
- C'est quoi qui est fait ? (*Florence Caussimon, apprentissage du français*).
- C'est veiller à ce qu'il y ait bien des conseils de concertations, pour évoquer les problèmes des foyers, la démocratie à l'interne. Et s'occuper des cuisines et restaurants. Comment mieux vivre en résidence sociale. (*Joris Bertier*). [Les autres acquiescent.]
- "Personnes âgées", on arrête ? Ça n'a plus de sens ? (*Florence Caussimon, apprentissage du français*).
- Ça a du sens. Mais le financement c'est deux tiers / un tiers. Et un tiers, c'est la DASES. Les structures ont des problèmes financiers terribles. (*Joris Bertier*).
- Est-ce qu'on dit : "Un jour on a fait PAI⁷⁰, là on repasse à la DASES" ? (*Laurenne Asselin, chef de service*).
- Si on se soucie des vulnérables, les vulnérables parmi les vulnérables, c'est bien les personnes âgées. Le bureau des personnes âgées de la DASES ne prend pas assez en compte les immigrés. On ne peut pas faire litière de ce sujet. » (*Lyna Charfi, communication et valorisation*).

Après cette remarque, la discussion se poursuit sur un autre sujet.

(Extrait du journal de terrain).

Les membres de l'équipe interrogent donc directement Joris Bertier sur « ce qui est fait ». La responsable lui demande s'il souhaite arrêter de s'occuper de certains sujets ou en laisser la responsabilité aux directions qui s'en occupent déjà. Dans ses réponses, l'agent ne défend ni l'idée que ces sujets doivent rester au SDE ni celle selon laquelle les autres directions peuvent les récupérer. Il fait état d'un partage financier et administratif. D'un côté, la DLH est « pilote » sur la transformation des foyers de travailleurs migrants en résidences sociales (le SDE participe et finance en partie) et de l'autre, la DASES finance aux deux tiers les structures qui agissent en faveur des personnes âgées immigrées, telles que les cafés sociaux⁷¹. En disant cela, Joris Bertier souligne la dimension secondaire de l'action du Service de l'égalité par rapport à celles

⁶⁹ Foyers de travailleurs migrants / Direction du logement et de l'habitat.

⁷⁰ Personnes âgées immigrées.

⁷¹ Ce sont des lieux de convivialité associatifs à destination des personnes âgées isolées, qui cherchent à assurer l'accès au droit des personnes par des permanences sociales.

des deux autres directions. Il n'y a pas de débat de fond sur la question de savoir si ces thématiques et ces cibles méritent de continuer d'exister au sein de la politique d'intégration.

Durant l'observation, la position de la responsable du service a suscité mon étonnement. Elle ne cherche pas à défendre le maintien des sujets dans le giron du SDE. Elle demande à l'agent de statuer lui-même sur le contenu de l'action publique, en s'effaçant de la prise de décision. Comme si le contenu même des actions n'avait que peu de valeur, j'avais la sensation de voir les différents programmes de la politique d'intégration découpés et distribués à la volée. Elle a pourtant conscience de ce qu'a engendré le *turn-over*. En faisant référence aux actions en direction des « personnes âgées immigrées » dont s'occupait Lisa Baguelet avant Joris Bertier, elle a déclaré lors d'une autre réunion du pôle intégration : « On ne fait plus rien sur PAI. Il y a beaucoup de choses que faisait Lisa et qui ont été perdues avec elle. »⁷² Mais elle semble considérer que le phénomène est hors de son contrôle. Ce comportement illustre la distance qu'elle a avec le contenu des politiques et est cohérent avec la place qu'elle se donne de gestionnaire du service, qui n'a pas à intervenir sur ce qui constitue l'action publique.

On peut donc attribuer aux démarches de recrutement, décidées au niveau de la délégation et de la hiérarchie de la direction et du service, la responsabilité de la déperdition de certaines thématiques qui constituaient la politique d'intégration. Mais malgré le désintérêt du politique pour les programmes d'intégration et les choix en matière d'emploi, la légitimation extérieure et l'engagement de certaines agent·es fait partie des raisons pour lesquelles la politique d'intégration se maintient.

c. La légitimation externe de la politique d'intégration

Comme le montrait le tableau p. 208, le budget du pôle intégration dédié à l'apprentissage du français n'a cessé d'augmenter tandis qu'à l'inverse, toutes les autres thématiques ont vu leur budget baisser au cours du mandat 2014-2020. Cette répartition peut s'expliquer par deux interventions extérieures qui pallient l'absence de soutien politique : celles de l'Inspection générale, qui a désigné le SDE comme pilote de la politique d'apprentissage du français, et l'Union européenne, qui finance son dispositif principal. En 2007, l'Inspection générale de la

⁷² Extrait du journal de terrain.

ville de Paris produit un rapport sur la politique d'apprentissage du français qui a fait état de la nécessité d'une meilleure coordination. Elle désigne la Mission intégration comme responsable du pilotage de la politique. Pour cette raison, la chargée de mission apprentissage du français coordonne ce qui est appelé « l'inter-direction », c'est-à-dire la réunion des référent·es de six directions⁷³ de la ville impliquées dans la politique linguistique. On a vu que la politique municipale sur la prostitution avait bénéficié de la même recommandation de la part de l'Inspection générale, mais que celle-ci n'avait pas été ensuite mise en exécution. Dans le cas de la prostitution, l'atomisation des acteurs se maintient, tandis que dans le cas de l'apprentissage du français, le cadre donné par la collaboration des directions permet aux agent·es du pôle intégration de développer une politique qui ne bénéficie pourtant que de peu de portage des élu·es.

Par ailleurs, le dynamisme du programme d'action sur l'apprentissage du français, dossier qui regroupe le plus de postes et le plus gros budget du SDE, s'explique par son financement européen, émanant du Fond Asile Migration et Intégration (FAMI), à hauteur de 1,6 millions d'euros. La recherche et la candidature à ces financements a été faite par Florence Caussimon, chargée de mission sur l'apprentissage du français, dont on a vu dans le chapitre 1 qu'elle a travaillé pendant 15 ans dans une association qu'elle a fondée et dans laquelle elle a développé la pratique de demande de fonds européens. Ce financement permet de faire exister le dispositif CEBEF (Coordination de l'évaluation des besoins en français) sans le faire dépendre des arbitrages budgétaires municipaux. Il a également un effet de légitimation du dispositif. Il est par exemple arrivé que la cheffe de service annonce aux agent·es du pôle que le réseau CEBEF a bonne presse dans l'institution du fait de la tutelle européenne. On peut faire l'hypothèse que ce dynamisme s'explique par le fait que c'est l'unique programme du pôle qui concerne directement et principalement les exilé·es. Le développement s'est produit en parallèle du déclin des autres programmes du pôle sur les mémoires des migrations, les personnes âgées et l'accès au droit, faisant du pôle intégration l'opérateur de la politique d'apprentissage du français avant tout. Cet exemple montre aussi que la recherche de financements extérieurs participe à rapprocher le travail bureaucratique de l'égalité du travail associatif. Certaines activités, et les qualifications nécessaires pour les exécuter, sont du même ordre.

⁷³ La Direction des affaires scolaires (DASCO), la Direction de la jeunesse et des sports (DJS), la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), la Direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE), la Direction de la démocratie des citoyen·nes et des territoires (DDCT), la Direction des affaires culturelles (DAC).

Il faut noter que la grande technicité du dispositif a un effet de dépolitisation qui rend possible le développement du programme. J'étais frappée en observant une rencontre des structures associées au CEBEF de constater la complexité du dispositif et la nature technique de la grande majorité des échanges. Par exemple, quand Geoffrey Noël, coordinateur CEBEF, explique le rôle des ECPL (« évaluatrices chargées des permanences linguistiques »), il souligne : « On a presque inventé un nouveau métier »⁷⁴ en organisant le réseau autour de cette fonction. Il explique qu'en effet ce travail suppose de cumuler des compétences « d'ingénierie linguistique » et de « connaître les acteurs du territoire ». Au-delà de cet enjeu des qualifications, cette remarque dénote la dimension partenariale du dispositif et la volonté de valoriser ces actrices. Deux responsables associatives sont ainsi à la tribune pour présenter le bilan du dispositif CEBEF, au même titre que les deux chargées de missions du SDE. Ces structures apparaissent comme des opérateurs directs de politiques publiques. Parce que la technicisation peut s'apparenter à « une façon de “faire de la politique sans le dire” » (Dufournet, 2014, p. 48), cet événement apparaît comme très différent des conférences-débats organisées à l'initiative de Lucile Savary, autour du 8 mars ou du 25 novembre, durant lesquelles l'élue est présente et introduit des journées qui, par leurs intervenant·es et leurs discours, s'ancrent dans un espace et une façon de faire militantes. L'élue chargée de l'intégration n'est jamais présente lors des événements du pôle.

La légitimation extérieure permet également le développement de nouveaux projets, initiés à l'initiative des agent·es. À la fin du mandat, Héloïse Duhamel met ainsi en place un projet de permanence d'interprétariat, qu'elle présente comme « un projet de valorisation des compétences langagières des réfugiés dans le cadre de parcours d'insertion »⁷⁵. Il s'agit pour la ville de Paris de financer l'embauche comme services civiques entre quatre et six interprètes, réfugiés statutaires, pour qu'ils travaillent comme interprètes dans les structures d'accès au droit. Les langues concernées sont « l'Arabe littéral, les langues afghanes, le Tibétain et des langues de la corne de l'Afrique, comme l'Oromo »⁷⁶. Pour faire financer le projet, Héloïse Duhamel présente une candidature à un appel à projet des services de l'État sur l'intégration. C'est ainsi que le projet de permanence d'interprétariat a reçu une enveloppe de 29 000 euros de la part du « BOP 104 ». L'agente a eu beaucoup de difficultés à faire « valider » la démarche : « Ce projet-là, on l'a présenté au cabinet de Brossel, jamais de réponse, rien. Ça a

⁷⁴ Extrait du journal de terrain.

⁷⁵ Réunion du pôle intégration, extrait du journal de terrain.

⁷⁶ Héloïse Duhamel précise en réunion que « pour des langues minoritaires ça pourrait être sur rendez-vous », *Ibid.*

duré six mois. Laurence n'envoyait pas les mails⁷⁷. » L'agente elle-même doit appeler le conseiller de l'élue, qui semble au pied du mur, pour demander une prise de décision : « En fait par dépit, il a dit : “Bon, c'est bon”, alors qu'en fait... Bon, tu vois. C'est pour ça qu'il n'y a pas vraiment de validation quoi. »⁷⁸ L'épisode montre la réticence du cabinet à considérer les initiatives du service, avec un accord qui aurait été donné sans réel soutien. Comme pour l'apprentissage du français, le projet a fonctionné une fois qu'a été obtenu un financement extérieur, dont il tire sa légitimité et qui permet aux responsables politiques de ne pas engager de budget. On voit que c'est une stratégie consciente de la part de l'agente, pour contourner l'inaction de la délégation. Elle précise en entretien : « CEBEF, c'est un peu mon inspiration. Je me suis dit : “Bon. Allez, je vais le chercher [le financement]”. »

Ainsi, les agent·es critiques du pôle intégration sont actives dans la politique linguistique mais regrettent que les priorités politiques aient évolué au détriment des publics traditionnels des politiques d'intégration. La technicisation et les sources de financement et de légitimations extérieurs leur permettent de développer des programmes malgré l'absence d'investissement du politique et rendent possible le travail autonome et investi des agent·es.

d. L'action des agent·es militant·es

Le pôle intégration apparaît comme isolé dans l'institution, politiquement peu soutenu et affecté par le *turn-over*. Mais au sein du service, il se caractérise par un fonctionnement particulier. Les autres pôles (EFH et LCD) sont marqués par des modes de travail individuels. Des dossiers peuvent être suivis à plusieurs, mais ce sont les projets qui précèdent la collaboration : il n'y a pas d'initiatives pour penser ensemble une politique globale. Au sein du pôle EFH, si les chargées de mission qui administrent l'Observatoire des violences envers les femmes sont amenées à travailler en concertation, il n'y a pas de collaborations formalisées et donc peu d'échanges avec les chargé·es de mission éducation à l'égalité et insertion professionnelle⁷⁹. Le pôle lutte contre les discriminations est la réunion de différentes entités qui fonctionnent séparément (la chargée de mission LCD et son adjoint·e, le ou la chargée de mission LGBT et

⁷⁷ Laurence Asselin, la cheffe du Service de l'égalité.

⁷⁸ Entretien avec Héroïse Duhamel, agente du Service de l'égalité.

⁷⁹ Ces postes ayant été occupés par différentes personnes, cela dépend donc aussi des individu·es et des ententes personnelles.

la chargée de mission droits humains et son adjointe). Enfin, les réunions de pôle de ces équipes ne concernent jamais le sens politique des programmes mis en place ou les définitions des catégories utilisées.

À l'inverse, le pôle intégration se distingue par les dynamiques collectives et par les débats de fond qui l'agitent. Il est le seul qui montre des formes d'auto-organisation. Le travail apparaît comme collectif et structuré, avec un programme sur le français qui a concerné parfois trois postes à temps plein (deux agent·es de catégorie A et l'une de catégorie B), dans un pôle qui compte jusqu'à sept personnes. Les agent·es ont l'habitude d'organiser des réunions entre eux et d'initier des projets par eux-mêmes. Ainsi, en 2019, à l'approche des élections, ils et elles ont entrepris de rédiger, en plus du dossier de fin de mandature, un document qui synthétise la politique d'intégration et qui explicite ses objectifs. L'initiative vient des agent·es et non de la hiérarchie ou du cabinet. Les débats et discussions sur le sens de la notion d'intégration qu'on a présenté dans cette partie sont une caractéristique de ce pôle, il n'y a pas d'équivalent ailleurs dans le service. On peut supposer que ces formes d'auto-organisation sont une réaction à l'isolement subi. Alors que le pôle égalité femmes-hommes est la seule entité qui porte cette étiquette et est donc identifié comme tel par les autres directions, le pôle intégration souffre de n'être qu'une équipe parmi d'autres à agir en direction des étranger·es.

La trajectoire d'Héloïse Duhamel est révélatrice de l'action des cadres critiques. Elle a 32 ans au moment de l'entretien. Après des études de cinéma d'animation, elle a le souhait « d'avoir un métier qui soit au contact des autres et qui ait une utilité sociale. »⁸⁰ Fille d'une pédiatre, elle hésite entre la médecine et les sciences sociales pour finalement s'inscrire en troisième année d'histoire et de science politique, qu'elle prolonge par un master en science politique. Elle est bénévole en parallèle dans différentes associations et collectifs qui agissent auprès des exilé·es, notamment sur des questions de santé, à Paris et dans les camps du Nord de la France. Son premier poste, qui précède son entrée à la mairie de Paris, est celui d'assistante de coordination d'une mission de santé mandatée par l'Agence Régionale de Santé et exécutée par le Samu social de Paris. Elle travaille dans les deux centres d'accueil des exilé·es mis en place par la mairie de Paris, celui, temporaire, surnommé « la bulle » situé Porte de la Chapelle et le second situé à Ivry, où elle « gérai[t] de façon assez opérationnelle les actions santé, de prévention et de soins, auprès des demandeurs d'asile »⁸¹. En parallèle de son poste au SDE, elle valide un Diplôme d'Université intitulé « Santé sexuelle et droits humains » et rend un mémoire qui a

⁸⁰ Entretien avec Héloïse Duhamel, agente du Service de l'égalité.

⁸¹ *Ibid.*

pour titre : « Les femmes dans l'exil, une migration de genre. Des violences subies au projet d'émancipation, centralité de la dimension de genre dans l'expérience migratoire des femmes demandeuses d'asile ».

Comme on l'a vu dans le chapitre précédent, son poste est à cheval entre les pôles égalité femmes-hommes et intégration. Elle est chargée des questions d'insertion professionnelle, des femmes d'une part, et des étrangères d'autres part. Dans le pôle EFH, elle a également travaillé sur la dimension événementielle, comme l'organisation du 8 mars, et dans le pôle intégration, elle s'occupe de l'appel à projet Asylum sur la formation linguistique à destination des demandeur·ses d'asile. C'est la seule à avoir une expertise spécifique sur la situation des immigrant·es arrivé·es au milieu des années 2010 en France. Son expertise est perceptible lors d'une réunion qui porte sur le bilan de la mandature à remettre au nouvel élu en 2020, dans sa façon en réunion de faire le diagnostic de la situation et de chercher à définir le sens de l'intégration.

« On veut à la fois se baser sur la définition de l'État et prendre la définition de la ville de Paris. Le contexte c'est l'arrivée de plus en plus de demandeurs d'asile, 50% des demandes sont en Ile-de-France, et il y a un durcissement des politiques migratoires : ça touche l'accueil des demandeurs d'asile et aussi des étrangers venus pour d'autres motifs. Il y a un recentrage des politiques d'État sur un public exclusivement primo-arrivant (donc moins de cinq ans). C'est très important pour nous, parce que ça délaisse les étrangers de longue date. Il y a une invisibilisation d'une partie des étrangers au profit d'autres, qui sont des étrangers de longue date. Et il y a un renforcement de la politique étatique d'insertion professionnelle mais encore, que pour les primo-arrivants. [...] L'augmentation des demandeurs d'asile c'est aussi augmentation du nombre de déboutés. Ça demande de penser des dispositifs spécifiques. [...] Il faut identifier des publics : les demandeurs d'asile déboutés, les migrants âgés, les femmes étrangères - qui ne sont pas souvent objet de politique spécifiques de l'État, il y a peu de politiques sexo-spécifiques. » (Extrait du journal de terrain).

Son propos illustre la démarche d'adaptation aux injonctions parfois contradictoires de la ville et de l'État que les agent·es entreprennent. Elle tente de définir des publics, dans un service dans lequel les groupes cibles ne sont que rarement explicités, dans le but de pallier les défaillances de l'État. Alors que la responsable de service, le cabinet et l'élue n'apportent pas de vision de ce devrait être une politique d'intégration, elle cherche à expliciter et articuler différents objectifs, pensés à partir du contexte social. Malgré le manque de soutien politique, elle parvient à faire progresser ces objectifs d'actions par public. Pour cela, elle fait usage de sa

double appartenance de pôle. C'est elle qui pousse à introduire les questions de genre dans la politique d'intégration. Elle fait le lien avec le pôle égalité femmes-hommes sur le projet concernant les violences vécues par les femmes étrangères. Elle met en place des sessions d'« information collective » sur l'accès à l'emploi à destination des femmes au sein de la « Maison des réfugié·es ». Quand elle parle de ce projet en réunion, elle déclare : « C'est de la folie furieuse, il y a cinquante inscrites, c'est un gros besoin »⁸². Toujours dans le cadre de la Maison des réfugié·es, elle met en place des cours de français en non-mixité à destination des femmes. Enfin, elle travaille à inclure la problématique des modes de gardes dans les projets qui concernent l'emploi.

Son discours sur les objectifs de la politique d'intégration illustre donc sa position de spécialiste. L'expertise d'Héloïse Duhamel vient à la fois de son parcours universitaire et de son engagement associatif de terrain, et passe par une compréhension des problématiques juridiques liées aux droits des étrangers, une connaissance des enjeux humanitaires et une connaissance des acteur·ices. Cette inscription dans un réseau d'association et le fait d'être identifiée par les structures est une ressource qu'elle mobilise particulièrement dans son poste de chargée de mission. « Je me rends compte dans ma pratique que c'est quand même quelque chose de très important d'être connue et de pouvoir, être identifiée au sein d'un réseau, [...] de pouvoir aussi apporter ses connaissances, de dire : “Tel acteur...” » explique-t-elle en entretien. Identifier les associations dont le travail peut inspirer l'action publique correspond à une compétence spécifique des agent·es qui travaillent sur les politiques en direction des étranger·es et en particulier des nouveaux arrivant·es. C'est ce qu'explique Malick Faye quand il parle de son nouveau poste d'adjoint à la chargée de mission réfugiés à la DASES.

« C'est s'inspirer d'actions qui spontanément sont mises en œuvre par des structures associatives ou par des collectifs citoyens, donc en fait repérer des modes de fonctionnement, des modalités d'action qui n'ont pas été investis par la collectivité et qui font sens au regard de nos objectifs. [...] Être le plus en contact possible avec les différentes structures, c'est dans ce sens que moi j'ai une expertise, mais qui n'est pas une expertise théorique, ça va plutôt partir de ce qui est mis en œuvre, et des difficultés, et des bons points, et des choses qui fonctionnent bien qui sont mises en place par les structures, pour arriver en fait à dire, quand la directrice va me dire : “Ben tiens l'élue elle veut un truc sur ça”, pouvoir dire : “Ah ben ouais nous on a repéré quel était l'acteur qui fait ça de telle manière, ça marche pour telle raison, ça marche pas pour

⁸² Extrait du journal de terrain.

telle raison.” Donc voilà, c’est cette forme d’expertise en fait. » (Entretien avec Malick Faye, ancien agent du Service de l’égalité).

Cette connaissance fine des associations est spécifique aux agent·es qui travaillent sur la politique d’intégration et sur la politique d’accueil des réfugié·es. En effet, les associations qui travaillent sur l’accompagnement juridique des étranger·es, comme le GISTI ou la CIMADE par exemple, doivent s’adapter et faire face à une législation complexe et changeante pour gérer des difficultés concrètes, tandis que les agent·es administratifs n’ont pas la même prise directe avec les situations vécues par les personnes. Ils et elles doivent avoir une connaissance précise du tissu associatif parce que les associations en savent davantage sur ce sujet que les institutions.

Il est intéressant de noter que cette connaissance étroite du milieu associatif par les agent·es ne se retrouve pas dans les autres politiques catégorielles d’égalité. Dans le cas du pôle lutte contre les discriminations, les structures financées sont de forme variée, avec de nombreuses associations de quartiers, des acteurs spécialisés dans les interventions scolaires ou des associations antiracistes nationales. Elles n’agissent pas toujours en direction d’un public. Par exemple, l’accompagnement juridique de victimes de discriminations ne concerne aujourd’hui qu’une petite partie du travail des associations antiracistes traditionnelles, qui se consacrent avant tout à du plaidoyer ou des litiges pour discours haineux (Chappe, 2019). Comme on le verra, les agent·es du pôle lutte contre les discriminations n’ont donc pas ce même rapport aux associations. Dans le cas de la cause des femmes, d’une part les droits des femmes ont connu une inflation législative moindre que le droit des étranger·es durant ces dix dernières années et d’autre part, on observe que les agent·es partagent le niveau d’expertise des associations, avec des carrières qui ont alterné entre le milieu associatif et l’administration.

Ainsi la politique d’intégration apparaît comme une action publique particulière du point de vue de sa place dans l’institution, de son financement et du travail des agent·es. Marquée par une baisse des financements sur toutes les thématiques à l’exception de l’apprentissage du français, l’intégration est isolée et peu « portée ». La concentration des ressources sur la politique d’accueil des réfugié·es, la déconnexion politique et administrative des politiques d’accueil et d’intégration, et l’autonomisation des politiques de lutte contre les discriminations participent de cette relégation. Néanmoins, des financements émanant d’autres institutions, comme les services de l’État ou l’Union européenne, permettent de maintenir la politique à flot, en faisant en sorte qu’elle ne dépende pas des investissements municipaux. La recherche de ces financements est le fait des agent·es, qui font preuve d’expertise sur le sujet des migrations et

d'initiatives en termes d'auto-organisation. Le *turn-over* qui touche le service contribue cependant à une déperdition du travail administratif, en particulier sur les efforts de définition des cibles de l'intégration.

Conclusion

Ainsi, la crise de l'accueil des exilé·es qui marque la seconde moitié des années 2010 a été à l'origine de la mise en place de plans d'action et de la création de nouveaux dispositifs en direction des personnes étrangères.

La maire a établi un principe symbolique qui consiste à désigner comme réfugiée toute personne arrivée à Paris à l'issue d'une migration, sans considération de statut. Si la portée de ce discours est limitée, il permet de mettre en place une logique d'accueil inconditionnel des structures municipales. La politique en direction des exilé·es connaît ses limites puisqu'elle consiste avant tout en une requalification des programmes existants envers les personnes sans-abri. La séparation de la politique d'accueil et de la politique d'intégration des étranger·es dans l'organigramme municipal entérine une scission entre les projets qui visent les personnes arrivées depuis moins de cinq ans, dites primo-arrivantes, et les personnes habitant en France depuis une durée plus longue. Cette seconde catégorie disparaît des priorités puisque la politique d'intégration a été l'objet de désengagements au profit du plan d'action d'accueil des réfugié·es. L'accent mis sur certaines politiques s'accompagne donc du déclin d'autres programmes, du fait d'allocations limitées de ressources et d'un désintérêt du politique.

La politique d'intégration de la mairie de Paris, qui existe depuis le début des années 2000, a été marquée par un déclin à partir de l'élection d'Anne Hidalgo. Au milieu des années 2010, les agent·es ont agi pour consolider cette politique, en stabilisant les définitions utilisées et les catégories de public concernées par l'intégration. Mais la politique de recrutement et le manque d'appropriation par le politique a entraîné une dilution de ce travail. La relégation de la politique d'intégration au cours du mandat a pour effet de réorganiser ses objectifs, avec une priorisation de l'apprentissage du français, seul axe dont les ressources augmentent tandis que les autres diminuent. C'est aussi le seul axe qui concerne directement le public des exilé·es. Mais si les budgets des programmes de formation linguistique augmentent, c'est avant tout parce que les agent·es s'organisent pour obtenir des financements émanant d'institutions extérieures à la

mairie de Paris. Dans un contexte défavorable de politiques reléguées, leur travail consiste à renforcer les programmes dont ils ont la charge, en agissant sur les catégories, en construisant des dispositifs durables et en cherchant des appuis qui dépassent le cadre municipal.

CHAPITRE 4 : ABORDER LE RACISME SANS LE DIRE. DIFFÉRENT·ES ACTEUR·ICES FACE À UNE MÊME CONTRAINTE

Introduction

Les années 2010 sont marquées par une montée des positions conservatrices sur le multiculturalisme français. Si la société française est devenue de plus en plus multiculturelle¹, cet état de fait n'a pas été reconnu par les pouvoirs publics. Un certain nombre de mesures et de dispositifs visant à lutter contre les discriminations ont été abandonnés au cours de la décennie. C'est le cas de la Haute autorité de lutte contre les discriminations (Halde) dont les missions ont été intégrées au Défenseur des droits en 2011, de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité (Acsé) qui disparaît pour laisser place au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), mais également du projet d'instauration du recrutement par CV anonyme pour les entreprises de plus de 50 salarié·es (Simon, 2015, p. 88). Composante de la loi « Égalité des chances » du 31 mars 2006, le projet a été abrogé en mai 2015. Le contexte français est celui d'une succession de polémiques qui ont porté sur la prise en compte de la race comme rapport social (Cosquer, Brun, 2022). On peut citer la controverse publique et scientifique sur les statistiques ethniques (Simon, Stavo-Debaugé, 2004 ; Galonnier, Simon, 2020) ainsi que les débats sur la discrimination positive, dans l'enseignement supérieur en particulier (Sabbagh, 2006). Les années 2000 et 2010 ont été le lieu de la construction de l'islam comme problème public (Hajjat, Mohammed, 2013), avec les controverses répétées sur le port du voile, donnant notamment lieu à la loi de 2004 sur l'interdiction des signes religieux à l'école. Le contexte des attentats commis au nom de l'islam a donné lieu à des discours de racialisation des musulman·es. Le terme de racialisation est entendu au sens de Sarah Mazouz comme « un processus socialement construit de catégorisation qui définit un groupe comme autre et dans un rapport hiérarchisé » (2017, p. 15).

Dans un contexte de gradation des tensions portant sur la légitimité de la prise en compte des catégorisations raciales (Mazouz, 2017, p. 15), les discours publics dominants s'affirment comme faisant abstraction des différences ethno-raciales et prônant une vision symétrique et individuelle du racisme. Portées par des hommes et femmes politiques, mais aussi par des

¹ Le contexte est celui d'une « présence démographique sans précédent des populations d'origine immigrées : 25 % en moyenne en France métropolitaine, mais 56 % en région parisienne et 75 % en Seine-Saint-Denis. » (Simon, 2015, p. 95).

« intellectuels des médias » (Buxton, James, 2005), ces discours se caractérisent par un cadrage *colorblind* (Bonilla-Silva, 2003), soit un aveuglement et un tabou lié à la race (Bereni, 2018, p. 77). Il s'agit d'un refus de traiter la race comme une variable sociologique, qui induit une absence de reconnaissance des minorités ethno-raciales comme groupe (Bleich, 2000). On peut citer deux justifications à ce cadrage. L'une consiste à dire que cela permet de ne pas renforcer les divisions sociales qui peuvent exister sur une base ethno-raciale et de ne pas réifier les catégories (*Ibid.*). L'autre s'appuie sur un fondement méritocratique, que la *colorblindness* permettrait de préserver. On retrouve ici l'idéologie politique de l'universalisme abstrait, dont on a étudié les effets dans le cas des politiques envers les femmes. Dans la logique de la *colorblindness*, la référence à la race et aux processus de racialisation est vue comme une légitimation de l'existence de distinctions biologiques sur cette base. Nommer les groupes que font naître les « assignations racialisantes » (Mazouz, 2017, p. 14) reviendrait à légitimer ces dernières.

Dans ce cadre, le racisme est vu comme une atteinte s'exerçant à l'échelle individuelle que quiconque peut subir. C'est ce que montre la progression de la question du « racisme anti-blancs » dans les discours publics (Hajjat, 2020 ; Sabbagh, 2022). Reihane Merazka (2020) montre que les médias français se sont appuyés sur l'engagement d'associations antiracistes nationales comme la LICRA (Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme) dans des procès sur ce motif. « Le syntagme de “racisme anti-Blancs” semble constitutif de tentatives de définir le racisme comme une forme de déviance individuelle et idéologique de rejet, dont tout individu pourrait être victime, à l'encontre de la perspective systémique. Mais surtout, il est constitutif de tentatives de montrer le groupe majoritaire comme un groupe parmi les autres, et pouvant à ce titre faire l'objet d'assignations racialisantes. » (Merazka, 2020, p. 48). En définitive, les discours publics sur la race sont marqués dans leur ensemble par la progression d'une forme de droitisation illustrée par « les thématiques de la guerre des civilisations, du “grand remplacement”, [...] d'une laïcité de combat qui organise l'exclusion des Musulmans de l'espace public, et plus généralement de l'inexorable déclin de la grandeur de la France et de son identité » (Simon, 2015, p. 89).

Les années 2010 sont également marquées par des tensions au sein des mobilisations contre le racisme. « L'espace de l'antiracisme » est défini par Soline Laplanche-Servigne comme une déclinaison du concept d'« espace des mouvements sociaux » de Lilian Mathieu (2007) et donc « comme une “zone d'évaluation mutuelle” et un espace concurrentiel » (Laplanche-Servigne, 2014, p. 151). Il a pour point commun avec l'espace de la cause des femmes (Bereni, 2015) de

renvoyer à une configuration de collectifs qui dépasse la frontière entre mouvements et institutions. Les visions contestataires du racisme peuvent ainsi être portées par des chercheurs ou des journalistes dans l'exercice de leurs activités professionnelles, en dehors des mouvements sociaux. Cependant, comme l'explique Patrick Simon, « contrairement aux succès remportés par le féminisme militant devenu dans les années 2000 un féminisme de gouvernement, les minorités ethnoraciales ne disposent d'aucun relais dans les élites politiques » (2015, p. 91). L'espace de l'antiracisme ne compte donc pas de pôle partisan ou institutionnel puisqu'il n'y a pas de relais dans les partis politiques et les administrations.

C'est au cours des années 2000 que le monde associatif antiraciste se transforme en France et se structure autour d'un clivage entre des associations « généralistes » (Laplanche-Servigne, 2014, p. 152 ; Picot, 2016) et des collectifs contestataires. « La question du racisme semble constituer un enjeu de lutte quant à sa signification même et aux groupes sociaux qui en seraient victimes. Plusieurs visions du racisme s'affrontent, tentant d'en imposer une définition légitime. » (Merazka, 2020, p. 48). Les associations « généralistes » sont des structures nationales comme SOS Racisme, le MRAP (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), la LICRA ou la LDH (Ligue des droits de l'homme). Elles ont en commun le fait de ne pas particulariser le racisme vécu : « Ces associations, bien que diverses dans leurs prises de position, ont en effet pour caractéristique commune de revendiquer lutter contre tous les racismes et pour la défense de toutes les victimes de racisme, indépendamment de leur nationalité, origine, religion ou couleur de peau. » (Laplanche-Servigne, 2014, p. 152). Si on ne peut pas uniformiser les positionnements idéologiques de ces structures et de leurs membres, l'activité de ces associations se résumait parfois à, pour reprendre les mots de Patrick Simon : « des Blanc(hes) parlent aux Blanc(hes) des problèmes des minorités et se demandent comment les résoudre sans remettre en question l'ordre social qui en est à l'origine » (Simon, 2015, p. 92).

Ce que l'on peut appeler le cadrage structurel du racisme, défini comme système de hiérarchisation entre un groupe majoritaire et un groupe minoritaire (Guillaumin, 2002), est incarné par des associations et collectifs contestataires. Porteurs d'une « définition contre-hégémonique du racisme » (Picot, 2016, p. 49), ces collectifs revendiquent une vision systémique du racisme et dénoncent la réduction d'une domination à l'œuvre au niveau structurel et institutionnel à une idéologie et des actes individuels. Les associations contestataires ont deux caractéristiques principales. D'abord, leurs membres revendiquent le fait d'être concernés par les discriminations ethno-raciales. Ensuite, elles ont recours à

l'histoire, notamment coloniale, et à au registre de la mémoire, pour expliquer le racisme et les discriminations. À partir de 2005, des mouvements sociaux qui font référence au passé colonial français et à ses conséquences sur la vie des personnes issues de l'immigration apparaissent (Picot, 2016 ; Vareilles, 2020). C'est le cas du Mouvement des Indigènes de la République (MIR) fondé en 2005 et devenu Parti des Indigènes de la République (PIR) en 2010, ainsi que du Mouvement de l'Immigration et des Banlieues (MIB), créé en 1990, qui renouvelle alors son discours². C'est l'année également de la création de la Brigade Anti-Nérophobie (BAN) et du Conseil Représentatif des Associations Noires (CRAN). Dans certains cas (comme pour le PIR ou le CRAN), ces associations se désignent « selon des terminologies liées à une couleur de peau, ou rappelant un lien à l'immigration par l'emploi des termes “Noirs” ou “Indigènes” » (Laplanche-Servigne, 2009 p. 58). La référence à la colonisation ainsi que la revendication d'une lutte menée par et pour les premier·es concerné·es par le racisme représentent le nœud du clivage entre la vision *colorblind* et la vision contestataire du racisme. Ainsi ces associations, et en particulier le Parti des Indigènes de la République, sont l'objet d'une hostilité importante de la part d'acteur·ices ayant des positions diversifiées dans l'espace public. Ce clivage idéologique demeure fortement à l'œuvre au début des années 2020. On peut le voir avec le projet de loi « anti-séparatisme », développé sous le mandat d'Emmanuel Macron en réaction au mouvement *Black Live Matters* qui a connu un regain juin 2020 à la suite du meurtre de George Floyd par un policier aux États-Unis, et qui a eu des répercussions internationales³. Adopté en juillet 2021, le texte durcit les obligations de neutralité dans l'espace public, le contrôle des financements aux associations et aux cultes, mais aussi la possibilité de dissoudre « les associations qui organisent des réunions non-mixtes racisées »⁴.

Face au tabou qui caractérise le rapport à la race en France, il faut s'interroger sur la spécificité des politiques envers les minorités ethno-raciales au niveau local. À partir de la fin des années 1990, le prisme de l'anti-discrimination tend à remplacer celui de l'intégration dans la façon dont les institutions saisissent la place des minorités ethno-raciales en France. Les politiques dites de lutte contre les discriminations, bien que dépassant les frontières de l'antiracisme, ont été historiquement construites autour du problème des discriminations raciales. Différentes études ont montré que les collectivités territoriales ont progressivement constitué un acteur clef

² Le MIB est fondé en 1990. On trouve des références au passé colonial, dans le journal qu'il publie, « L'Écho des cités », dès 1991, et plus particulièrement au début des années 2000 (Vareilles, 2020, p. 8).

³ En France la manifestation du 2 juin 2020 a été organisée par le Comité Adama, qui lutte pour la reconnaissance du meurtre d'Adama Traoré par la police en 2016.

⁴ « Loi séparatisme, respects des principes de la République » [En ligne] vie-publique.fr/loi/277621-loi-respect-des-principes-de-la-republique.

de la lutte contre les discriminations (Lemerancier, Palomares, 2013 ; Tandé, 2013 ; Eberhard, Simon, 2014 ; Flamant, 2014 ; Bereni, Epstein, 2015 ; Meziani-Remichi, 2015 ; Mazouz, 2017 ; Cerrato Debenedetti, 2018). Mais le cadre anti-discriminatoire a peine à s'institutionnaliser au profit de celui de l'intégration. Plusieurs travaux (Calvès, 2008 ; Simon, 2008) ont insisté sur les hésitations de ces politiques de lutte contre les discriminations, leur faible institutionnalisation, notamment en ce qui concerne le traitement des minorités ethno-raciales. À partir de la deuxième moitié des années 2000, les politiques sur les discriminations ethno-raciales connaissent un déclin (Simon, 2015 ; Bereni, 2018, p. 76), en particulier dans le domaine de l'emploi. La « grammaire universaliste républicaine française » (Chappe, 2011 p. 114) constitue un écran puissant à ces politiques publiques, notamment en limitant l'identification statistique des groupes minoritaires (Eberhard, 2010 ; Simon, 2010 ; Stavou-Debaugé, 2011 ; Cerrato-Debenedetti, 2013). À l'échelle nationale, la *colorblindness* limite donc l'action publique sur les inégalités ethno-raciales. Il faut dès lors étudier sa traduction au niveau de la municipalité parisienne.

Encadré 9 : Les associations subventionnées au titre de la lutte contre les discriminations

Les associations subventionnées par le Service de l'égalité au titre de la lutte contre les discriminations sont de plusieurs types. Parmi les 32 projets associatifs financés par le pôle lutte contre les discriminations dans le cadre d'une demande de subvention en 2018, 20 concernaient un public jeune. Pour quatre d'entre elles, on trouve dans les projets un objectif de défense des droits. La plupart proposent de la médiation artistique, culturelle ou scientifique (14). Quatre sont de grandes associations nationales. Cinq sont des associations de ressortissant·es et descendant·es de différents pays et aires culturelles. Cinq sont des structures de petite taille, spécialisées dans différents domaines comme la culture, les médias ou l'insertion sociale, qui mènent des actions d'éducation populaire à l'échelle du quartier. On peut noter par exemple un projet d'« ateliers-débats et enquêtes sur les préjugés avec les jeunes », un « projet d'expression artistique pluridisciplinaire pour lutter contre les discriminations » ou un projet destiné à « prévenir la délinquance par la remobilisation vers l'emploi »⁵. Parmi les structures ayant reçu une subvention en 2020, on peut ainsi citer : la

⁵ Document interne « Tableau LCD DH - 2018 07 19 ».

Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA), le Mouvement contre le racisme pour l'amitié entre les peuples (MRAP), SOS Racisme, l'Observatoire des inégalités, Remembreur, Zards Prod, Ethnoart, SOS Casamance, l'Association des Tunisiens de France (ATF), l'Association des jeunes chinois de France (AJCF) ou l'Assemblée citoyenne des originaires de Turquie (ACORT).

À Paris, l'action publique envers les minorités ethno-raciales se caractérise par sa fragmentation en différentes politiques (d'intégration, d'accueil des réfugié·es, de lutte contre les discriminations), ce qui la distingue des autres politiques étudiées. Si la définition des publics des politiques d'intégration des étranger·es et d'accueil des réfugié·es demeure l'objet de tensions, elles apparaissent comme des politiques explicitement catégorielles. À l'inverse, les personnes racisé·es, au sens des membres d'un « groupe soumis à un rapport de pouvoir racialisant » (Mazouz, 2020, p. 49), descendant·es de migrant·es ou non, ne constituent pas une cible explicite d'action publique, du fait de l'indicibilité des groupes ethno-raciaux. Pourtant l'existence depuis 2008 d'une politique anti-discriminatoire impose d'interroger la place de la question raciale dans les politiques de la mairie de Paris. Après avoir étudié les évolutions des politiques d'asile et d'intégration, il prendra en compte les programmes de lutte contre les discriminations et analysera la place des inégalités ethno-raciales dans le travail du SDE. Pourquoi, alors que le niveau local est l'échelon privilégié de l'anti-discrimination, la *colorblindness* pose-t-elle des difficultés spécifiques à l'échelle de la ville de Paris ?

Pour étudier la place des inégalités ethno-raciales dans l'action publique parisienne, il faut se pencher sur la politique de lutte contre les discriminations. On verra que les différents acteurs et actrices rencontrés – l'élue, les agent·es et les associations – se positionnent différemment vis-à-vis du clivage qui structure l'espace de la cause antiraciste. Mais malgré des positions et des objectifs distincts, ils et elles font face à une même contrainte : dissimuler leur action à partir du moment où elle a trait au racisme.

Encadré 10 : Matériau d'enquête sur la politique de lutte contre les discriminations

En termes d'observation, le matériau d'enquête lié à la politique de lutte contre les discriminations concerne une part importante de l'ethnographie. Le rattachement du contrat Cifre à la chargée de mission lutte contre les discriminations a induit une présence prolongée auprès de cette agente. De 2016 à 2018, j'ai accompagné la chargée de mission lutte contre les discriminations, Morgane Thévenon, dans le quotidien de son travail (rendez-vous, réunions, formations). Le fait que mon bureau personnel soit placé dans le bureau collectif réunissant la chargée de mission, son adjointe et une chargée de mission du pôle égalité femmes-hommes, a favorisé la compréhension de leurs activités quotidiennes. En parallèle des observations, des entretiens (18 au total) ont été menés avec deux chargées de mission lutte contre les discriminations (dont deux avec l'une d'entre elles) et avec trois adjoint-es qui se sont succédé-es à ce poste. À l'échelle politique, des entretiens ont été réalisés avec l'élue chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains, sa directrice de cabinet et son conseiller technique chargé des questions de discrimination. Enfin, j'ai interrogé 10 responsables de structures financées au titre de la lutte contre les discriminations.

I. Entre gatekeeping et action sous le radar : anti-discrimination et antiracisme dans les mains des élu·es

En s'intéressant aux élu·es, on analyse la place de la catégorie de discrimination dans les délégations durant les différents mandats puis l'action de l'élue qui en est responsable en 2014 et 2020.

1. La genèse de la politique de lutte contre les discriminations

À Paris comme dans d'autres grandes villes françaises, la lutte contre les discriminations s'autonomise sur l'agenda municipal à partir de 2008. Cette année, les élections municipales ont été marquées par la montée de puissance de la thématique des discriminations ethno-

raciales, qui se traduit notamment par la nomination d'élus locaux qui descendent de l'immigration. Entre mai 2008 et juin 2012, Yamina Benguigui est maire adjointe de Paris chargée des droits de l'Homme et de la lutte contre les discriminations. C'est la première fois qu'une telle délégation existe. La catégorie de « lutte contre les discriminations » désigne alors principalement, même si ce n'est jamais explicité, la discrimination vécue par les minorités ethno-raciales. Yamina Benguigui démissionne en juin 2012 après sa nomination comme ministre déléguée chargée de la Francophonie et des Français de l'étranger du gouvernement de Jean-Marc Ayrault. Claudine Bouygues devient alors maire adjointe chargée des Droits de l'Homme, de l'intégration, de la lutte contre les discriminations et des citoyens extracommunautaires. Jusqu'en 2014, l'intégration et la lutte contre les discriminations sont réunies dans les mains d'une même élue. Puis, durant le premier mandat d'Anne Hidalgo, la lutte contre les discriminations rejoint la thématique de l'égalité femmes-hommes : de 2014 à 2020, c'est Lucile Savary, membre du Parti Communiste Français et élue du 11^e arrondissement de Paris, qui est adjointe à la maire chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains⁶.

En termes d'approche, le second mandat de Bertrand Delanoë est marqué par une alternance entre deux élues dont les objectifs diffèrent. Entre 2008 et 2012, Yamina Benguigui a par exemple organisé trois années de suite un colloque intitulé « Décolonisons les imaginaires », qui a porté sur « les discriminations raciales et la nécessité de dépasser nos héritages » en 2009, sur « le rôle de la presse et des médias dans les processus discriminatoires » en 2010 et enfin « les discriminations par rapport à la mort, mettant le focus sur l'insuffisance des carrés musulmans dans les cimetières » en 2011⁷. L'approche de Claudine Bouygues diffère en ce qu'elle s'éloigne de l'intérêt porté aux discriminations ethno-raciales, reflétant une tendance observable plus largement au niveau national (Chappe, 2011 ; Simon, 2015). Le service rapporte que « les discriminations ne devaient pas être abordées selon un angle trop étroit » : « l'axe de communication privilégié était “tous discriminants, tous discriminés”. Cette communication a été soutenue par une affiche diffusée largement dans les équipements publics [avec pour] slogan “parisiens tête de chiens, provinciaux tête de veaux” »⁸. Élise Lemercier et Élise Palomares retrouvent ce type de mots d'ordre dans leur étude de l'action publique anti-discriminatoire au niveau local - « Les acteurs seraient “tous potentiellement victimes” de

⁶ À partir de 2020, la lutte contre les discriminations est de nouveau liée à l'intégration, avec Jean-Luc Romero-Michel dont le portefeuille concerne « les droits humains, l'intégration et la lutte contre les discriminations ».

⁷ « Bilan de la Mission Intégration, Lutte contre les discriminations, Droits de l'Homme 2008-2014 », p. 28.

⁸ *Ibid.* p. 28.

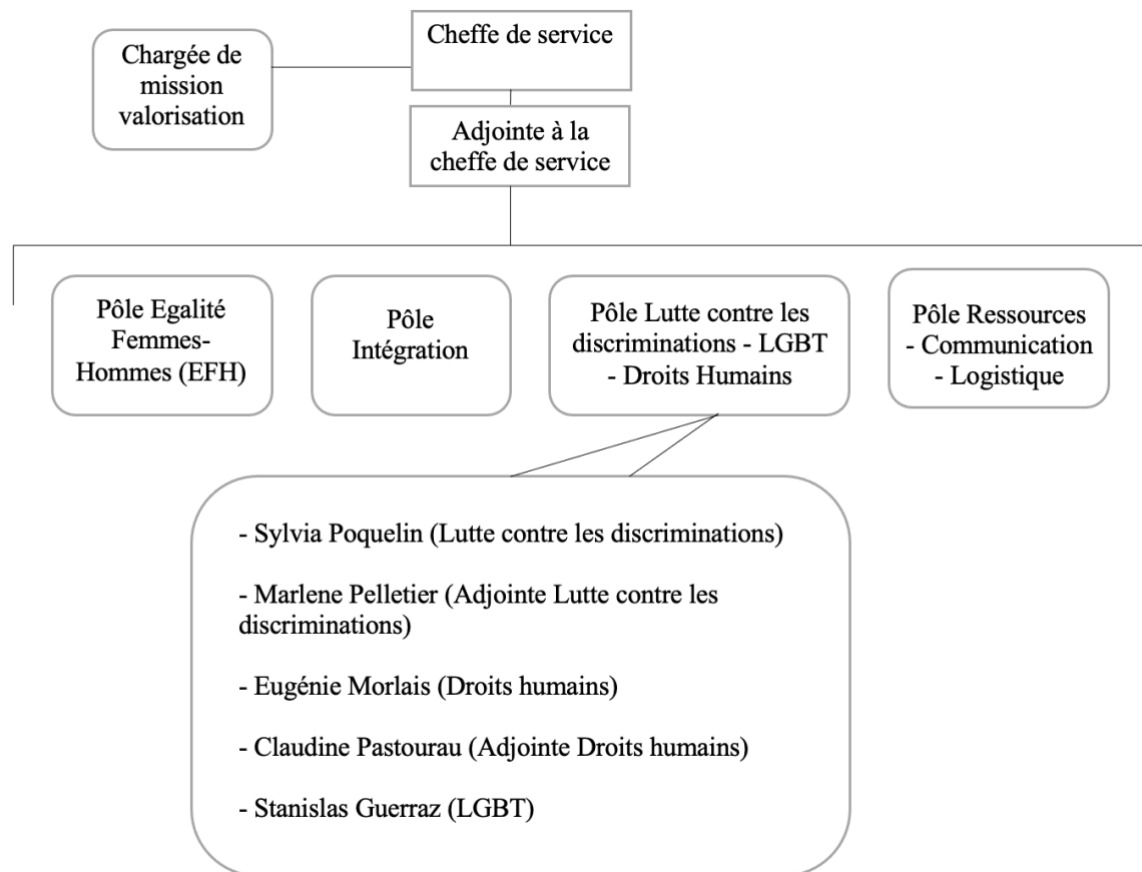
discriminations, mais aussi, en miroir, “tous potentiellement auteurs” » - et en parlent comme d’un moment d’« universalisation » des discriminations (Lemerrier, Palomares, 2013).

C’est durant ce mandat que des plans locaux de lutte contre les discriminations sont mis en place dans plusieurs arrondissements. Sur le modèle du plan de lutte contre les discriminations à l’emploi du 19^e arrondissement géré par l’association Formation Prévention Médiation (FPM)⁹, des diagnostics sont réalisés dans les 12^e, 13^e et 18^e arrondissements dont certains ont été réalisés par l’Institut social et coopératif de recherche appliquée (ISCRA). C’est avec ce même institut qu’est conclu un marché ayant pour objet « d’accompagner sur le plan théorique la mission, de l’aider, en répondant aux demandes des élues, à tracer des lignes d’orientation opérationnelles cohérentes, de lui fournir des outils méthodologiques, enfin d’assurer pour la mission une veille sur les évolutions juridiques et un travail de benchmarking sur les initiatives portées par d’autres acteurs. »¹⁰ Au début du mandat 2014-2020, le marché est confié à l’association FPM, responsable du plan local du 19^e avec pour mission de mettre en place un Réseau de détection des discriminations (RDD) à l’échelle de la ville entière. 50 000 euros sont utilisés pour lancer ce dispositif, provenant des financements accordés au SDE par la maire à la suite des attentats de Charlie Hebdo, en janvier 2015. Un budget de 100 000 revient alors au SDE (50 000 euros pour mettre en place le RDD et 50 000 euros pour le dispositif linguistique Asylum à destination des demandeur·ses d’asile). On peut voir ici un parallèle entre des événements comme les émeutes de 2005 et les attentats de 2015 en ce qu’ils ont « replacé la crise du modèle d’intégration et les discriminations au cœur des analyses. » (Simon, 2015, p. 89). Dans les deux cas, les événements ont suscité la mise en place de politiques publiques sur les discriminations, qui s’en tiennent parfois à des effets d’annonce. Depuis sa création, la politique de lutte contre les discriminations a connu différents mots d’ordre. On va voir que le cadrage de la problématique durant le mandat étudié prolonge le principe d’universalisation des discriminations.

⁹ Conformément à l’engagement pris auprès des personnes interviewées, le nom des associations rencontrées est modifié. Les associations avec lesquelles je n’ai pas fait d’entretien conservent leur vrai nom.

¹⁰ « Bilan de la Mission Intégration, Lutte contre les discriminations, Droits de l’Homme 2008-2014 », p. 28.

Schéma 9 : Le pôle lutte contre les discriminations – LGBT – droits humains du Service de l'égalité



2. Séparer le « bon » du « mauvais » discours sur la race : l'action du politique envers les associations et les agent·es

On a vu que l'indicibilité de la race joue un rôle dans la division de l'action publique envers les minorités ethno-raciales en différentes politiques. En comparaison avec les autres politiques d'égalité étudiées, ceci fait d'elle la seule politique catégorielle à être fragmentée de la sorte. En termes de cadrage des questions raciales, l'élue chargée d'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains, Lucile Savary, opère une différence entre les associations sur la base du clivage qui structure le champ de l'antiracisme.

Lors de la réunion de lancement de la Semaine parisienne de lutte contre le racisme et l'antisémitisme de 2018, les associations présentes sont invitées à présenter leur projet d'action. L'élue ouvre la réunion par un discours introductif durant lequel elle considère que « l'antiracisme n'a pas de bornes ». Elle affirme son « refus d'enfermer cette lutte dans des logiques identitaires » et dénonce les « dérives régressives de la lutte antiraciste ». (Extrait du journal de terrain).

La référence à des « logiques identitaires » vues comme « régressives » renvoie directement au clivage sur le fait de rendre dicible ou non les groupes minoritaires sur la base de l'identification ethno-raciale. L'élue s'inscrit explicitement du côté des acteur·ices qui affirment « lutter contre l'émergence d'une approche "communautaire de l'antiracisme", considérée comme "victimaire et pernicieuse", à laquelle ils opposent un antiracisme se voulant "républicain" et "universaliste", c'est-à-dire conforme à l'esprit et à la tradition nationaux. » (Hajjat, Mohammed, 2013, p. 208). Ce positionnement idéologique est mis en application dans la façon dont est menée la politique municipale de lutte contre les discriminations.

Un matin, Sylvia Poquelin, chargée de mission lutte contre les discriminations, m'informe d'une demande du cabinet. La brochure de la Semaine parisienne de lutte contre le racisme et l'antisémitisme présente une action de la Ligue des droits de l'homme (LDH) qui s'intitule « À la recherche du privilège blanc et du racisme systémique ». Le collaborateur de l'élue, Amir Naccache, a affirmé que c'était « polémique » et qu'il faudrait voir avec l'association si on peut enlever ce titre. Ils ont cherché à joindre la section locale de l'association qui a dit que c'était une idée du président de la section, qu'Amir va chercher à joindre. Sylvia explique qu'elle est d'accord avec lui, qu'« il a raison ». En faisant la moue, elle ajoute qu'il y a un risque que « l'extrême-droite » réagisse.

Alors que je suis seule dans le bureau avec Marlène Pelletier, l'adjointe de Sylvia, celle-ci semble ahurie. Elle roule des yeux en répétant : « Mais c'est la LDH putain ! » - suggérant que la légitimité de l'association devrait lui éviter une telle mise en cause. En outre, elle explique que c'est le cabinet qui a demandé à ce que cette action soit rajoutée dans la brochure alors qu'elle n'était pas prévue à la base. À midi, elle reçoit un mail d'Amir, à l'intention de différentes personnes du service disant que « en l'absence de réponse de la LDH, merci de supprimer l'action du programme. » (Extrait du journal de terrain).

On voit dans cet extrait que le terme « blanc » qui apparaît dans l'intitulé de l'action pose problème. Développée par des chercheuses anglophones comme Ruth Frankenberg (1993) ou Peggy McIntosh (1988), la notion de « privilège blanc » a été utilisée pour décrire « les dimensions discursives et matérielles de l'hégémonie raciale » (Cervulle, 2012, p. 43) et

constitue un objet de débats théoriques (*Ibid.*). Sylvia Poquelin place à l'extrême-droite les acteur·ices politiques dont les réactions sont anticipées et craintes. On peut interpréter l'évènement comme à la fois une panique morale vis-à-vis de l'opinion d'adversaires politiques mais également comme une adhésion au cadrage individuel et symétrique du racisme. La légitimité de l'association n'influence pas la décision du cabinet, il n'y a pas de juste milieu : la solution est de supprimer l'action du programme. La réaction de Marlène Pelletier suggère un choc de sa part face à cette décision.

Par ailleurs, la liste des associations financées par le SDE au titre de la lutte contre les discriminations se caractérise par l'absence d'associations engagées pour un antiracisme dit « politique » ou « décolonial » (Picot, 2016). Durant mon enquête de terrain, il est rarement arrivé que des associations identifiées comme indésirables soient mentionnées. Il a parfois été question du CCIF, le Collectif contre l'islamophobie en France¹¹. Morgane Thévenon, chargée de mission lutte contre les discriminations entre 2016 et 2018, parlait d'essayer de faire figurer les coordonnées du collectif dans un guide du Réseau de détection des discriminations (RDD) à l'intention des professionnel·les. Amir Naccache, le conseiller de l'élue sur les questions de discriminations, a évoqué lors de rendez-vous avec le service le fait qu'il ne partageait pas le point de vue de l'élue sur cette association. Cela met en évidence une variété de positionnements en rapport à ce clivage. En conséquence, l'action de recadrage du cabinet s'apparente parfois à un désaveu du travail des agent·es et leur approche. On peut prendre l'exemple de deux agentes qui en ont fait les frais : Héloïse Duhamel et Morgane Thévenon.

« C'était une fois pendant la préparation du 8 mars, j'avais proposé Elsa Dorlin comme intervenante et je sais plus, j'avais dû dire "antisexiste", enfin, "une approche par la race et par le genre" ou quelque chose comme ça. Et ça avait fait tiquer Flora Lautet¹². Elle avait dit : "Ah non ! Mais ça, ce n'est vraiment pas possible". [...] J'ai l'impression vraiment que l'approche vraiment raciale, poser un mot vraiment, "discrimination basée sur la race", c'est quelque chose qui fait très peur aux politiques quoi, comme si... voilà, c'est encore cette approche, comme si on voulait reconnaître que les gens étaient racistes parce que les personnes sont noires ou qu'elles se définissent comme noires ». (Entretien avec Héloïse Duhamel, agente du Service de l'égalité).

¹¹ L'association s'est auto-dissoute en 2020 après que le ministre de l'intérieur Gérald Darmanin a annoncé vouloir sa dissolution à la suite de l'assassinat de Samuel Paty, l'accusant d'être une « officine islamiste contre la République ». « Le Collectif contre l'islamophobie en France préfère l'autodissolution à la dissolution ». Libération, 27 novembre 2020 [En ligne] liberation.fr/france/2020/11/27/le-collectif-contre-l-islamophobie-en-france-prefere-l-autodissolution-a-la-dissolution_1807024/.

¹² Conseillère de l'élue sur l'égalité femmes-hommes.

Cette agente évoque la réaction de la conseillère et ses conséquences : elle doit modifier les mots utilisés. Elle explique par ailleurs qu'on lui fait enlever le terme « racisant » quand elle l'emploie à l'écrit. L'agente critique le raccourci qui consiste à voir une intention raciste dans le fait de nommer les groupes ethno-raciaux. Aborder les questions de race comme elle le fait, à partir des sciences sociales, relève donc de l'interdit.

Les difficultés qui touchent Morgane Thévenon proviennent d'une polémique interne portant sur une association qui a pour objet la défense des droits des femmes musulmanes, dont l'ostracisation a entraîné des conséquences en cascade. Une action de cette association était prévue au programme de la Semaine parisienne de lutte contre les discriminations de 2017. Intitulée « Pour une diversité religieuse en entreprise épanouie et performante »¹³, l'événement correspondait à la projection d'un film sur des femmes musulmanes entrepreneuses dans différents pays du monde, suivie d'un débat, et devait avoir lieu dans le 10^e arrondissement. Au moment de la parution du programme en ligne, un militant PS interpelle un ancien maire du 10^e sur Twitter pour dénoncer cette action. Cela crée une polémique qui atteint le service. La cheffe du service, dans un climat de forte tension, annonce à Morgane Thévenon que le cabinet de Lucile Savary demande des comptes et que des mails du cabinet à l'intention du cabinet de la maire indiquent que la participation de l'association à cette semaine d'événements serait le fait de l'agente. La cheffe du service insiste sur sa responsabilité en affirmant : « Vous auriez dû alerter, c'est polémique. »¹⁴ Morgane Thévenon est convoquée à un entretien avec la cheffe et le directeur de la DDCT. Elle refuse de s'y rendre, rapportant que « six niveaux de hiérarchie » avaient validé cette programmation. Les 3200 programmes papier reçus par le service ne sont donc pas diffusés. Morgane Thévenon connaît une période d'arrêt maladie et décide après cet événement de quitter son poste. Son départ a lieu trois mois après.

On voit donc que la délégation procède à des sélections strictes des associations avec qui il est possible de collaborer, dans une démarche de *gatekeeping*, qui a des conséquences directes sur le travail et l'emploi des agent·es. Il faut maintenant entrer dans le détail des priorités de la délégation pour comprendre leur positionnement exact sur l'antiracisme.

¹³ Brochure « Semaine parisienne de lutte contre les discriminations », 9-16 décembre 2017.

¹⁴ Extrait du journal de terrain.

3. Veiller à l'invisibilité. Stratégies de communication sur la question raciale

Étant donné le poids symbolique des termes de race ou de racialisation au sein des institutions, ce n'était pas des catégories qu'il était possible d'utiliser dans le courant de l'enquête sans risquer de discréditer sur ma démarche. Dans ce contexte, c'est la notion de racisme qui a été mobilisée de façon fonctionnelle pour pousser les enquêté·es à expliciter leur rapport aux inégalités ethno-raciales et à leur prise en compte par l'action publique. C'est ce qui amène l'élue, Lucile Savary, à préciser certaines distinctions sémantiques.

« Nous, on est sur “discriminations ethno-raciales”, et pas “racisme”. Moi je ne suis pas officiellement chargée du racisme. En fait, il n'y a pas un adjoint, à ma connaissance, il n'y a pas un adjoint en charge du racisme. Il y a plusieurs adjoints, ou alors ce serait le premier adjoint quoi, mais il n'y a pas plusieurs adjoints par différents biais. [...] Quand on est sur les actes, par exemple le meurtre de Mireille Knoll, on n'est pas du tout sur “discriminations” et pour moi ça ne rentre pas du tout dans notre semaine quoi¹⁵. Moi je ne veux pas non plus prendre les trucs qui relèvent de meurtre, de violences, enfin... Ce n'est pas dans notre sujet. Et puis je pense quand même beaucoup, beaucoup du racisme et de l'antisémitisme est vécu via la discrimination. On l'a vu sur le logement... Le vécu quotidien, c'est ça. Pour moi, le gros de l'iceberg, c'est quand même la discrimination ethno-raciale. Donc on l'a pris comme ça » (Entretien avec Lucile Savary, élue chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains).

On retrouve dans ce discours le phénomène de « déliaison entre racisme et discriminations » identifié par Élise Lemerrier et Élise Palomares (2013) dans l'action publique locale contre les discriminations. En sciences sociales, les deux concepts ne se superposent pas : le racisme peut prendre d'autres formes que la discrimination, il ne s'y résume pas. Théorisé comme idéologie, il correspond à une « biologisation de la pensée sociale, qui tente par ce biais de poser en absolu toute différence constatée ou supposée » (Guillaumin, 2002, p. 14). Selon les chercheur·ses, il a été pensé au niveau systémique, à partir de la notion de « racisme institutionnel » forgée par Stokely Carmichael et Charles Hamilton, suggérant que « les institutions intègrent, dans leur fonctionnement routinier une multitude de normes et de pratiques ayant des effets discriminatoires, en dépit de leur apparente neutralité. » (Bereni, Chappe, 2011, p. 17). Il a pu

¹⁵ Elle fait référence au meurtre de Mireille Knoll, habitante du 12^e arrondissement et rescapée de la Shoah. Elle a été poignardée dans son appartement le 23 mars 2018 alors qu'elle était âgée de 85 ans. [En ligne] [wikipedia.org/wiki/Meurtre_de_Mireille_Knoll](https://fr.wikipedia.org/wiki/Meurtre_de_Mireille_Knoll). « Les semaines » renvoient aux « Semaines parisiennes de lutte contre le racisme et l'antisémitisme » organisée au mois de mars depuis 2016.

également être pensé en tant que manifestations dans des interactions du quotidien : on parle alors de racisme « ordinaire » (*everyday racism*) (Essed, 1991) qui prend la forme de « micro-agressions » (Dhume, 2019).

Alors que des services territoriaux à l’instar de SDE ont été créés initialement pour traiter des discriminations ethno-raciales, une dizaine d’années plus tard, c’est un prisme qui a quasiment disparu derrière une acception universaliste de la catégorie de discriminations. On fait l’hypothèse selon laquelle le positionnement de l’élue constitue également une mesure de précaution, pour se déresponsabiliser et se protéger de la polémique. Si elle n’est pas « chargée du racisme », alors sa position en la matière ne peut pas lui être reprochée. Ici, l’effort conscient de dilution de la race apparaît comme l’illustration du jeu d’équilibriste que suppose un travail politique sur les discriminations ethno-raciales dans le cadre *colorblind* de l’universalisme républicain.

Dès lors, on peut se demander si cette mise à distance s’opérationnalise dans les politiques publiques. Cette thématique n’est pas traitée en propre mais incluse dans une politique plus générale de lutte contre les discriminations. La mise à distance de la catégorie de racisme dans les discours politiques est cohérente avec ceux des agent·es administratifs : le terme n’est quasiment jamais utilisé au SDE. Il n’existe pas d’action ou de dispositif qui cible précisément cette question. La seule action organisée par le SDE qui mentionne spécifiquement le terme de racisme sont les « Semaines parisiennes de lutte contre le racisme et l’antisémitisme », qui ont lieu chaque année autour du 21 mars, journée internationale pour l’élimination de la discrimination raciale. Le choix de Lucile Savary de lancer cette semaine d’actions vient d’une initiative de l’État. En 2015, le Plan national d’actions contre le racisme et l’antisémitisme (2015-2017) prévoyait que les établissements scolaires se mobilisent autour d’une « Semaine nationale d’éducation contre le racisme et l’antisémitisme ». La maire adjointe explique : « On s’est dit : on va mettre la semaine parisienne au même moment [...] Pourquoi ? Parce qu’on a vu qu’il n’y avait pas d’autres adjoints qui prenaient cette semaine. Il n’y avait rien de fixé. »¹⁶ Elle présente donc ce choix comme une opportunité dont elle a choisi de s’emparer. Comme pour les différentes semaines organisées par le service autour de journées mondiales¹⁷, il s’agit

¹⁶ Entretien avec Lucile Savary, élue chargée de l’égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains.

¹⁷ La journée internationale de lutte contre les violences faites aux femmes (25 novembre), la journée internationale de lutte pour les droits des femmes (8 mars) et la semaine parisienne de lutte contre les discriminations donnent lieu à une semaine d’événements répartis dans les arrondissements. Cette dernière a lieu en décembre et n’est pas liée à une journée mondiale : il s’agit de la déclinaison sur tout le territoire de la ville de la « semaine de lutte contre les discriminations » organisée par le 19^e arrondissement.

d'encourager les associations du territoire à organiser un évènement (projection, débat, exposition), de financer les structures qui le souhaitent à hauteur de 200 euros, de compiler les différentes actions dans un programme pour en assurer la diffusion. Lors de ces différentes semaines, la délégation organise généralement son propre évènement, qui prend la forme d'une conférence-débat, avec différentes tables-rondes de chercheur·ses et responsables associatifs. L'élue précise en entretien que ce « "moment hôtel de ville" permet de faire des annonces de nouvelles politiques publiques. »¹⁸ Mais à la différence des autres semaines, il y a rarement d'évènement de la délégation lors de la semaine sur le racisme. Entre 2016 et 2019, la manifestation se résume aux actions disséminées dans les arrondissements. On peut interpréter l'absence d'évènement de la délégation comme une absence de politique publique spécifique sur le racisme, ce qui serait cohérent avec le discours de l'élue. En 2019, Lucile Savary a profité de la tenue de la « Remises des bourses de recherche pour les études de genre et sur la xénophobie et l'antisémitisme » de la ville de Paris, pour organiser en seconde partie, une table-ronde intitulée « Humour et stéréotypes ». Dans le cas exceptionnel où un évènement de la délégation est organisé, il prend donc une forme réduite. Par ailleurs, le titre de cette table-ronde est générique : la question des « stéréotypes » peut concerner différents types d'assignations et n'est pas spécifique au racisme. Il n'y a pas à son issue d'annonce de nouvelle politique publique.

Pourtant, il y a bien des débats portant explicitement sur des problématiques raciales dans l'éventail des journées organisées par la délégation. Mais ceux-ci figurent dans un programme d'action différent, celui de la « Semaine parisienne de lutte contre les discriminations ». Lors de l'évènement municipal de la semaine de 2019, intitulée « L'espace public, mondes séparés ou partagés ? Regards croisés sur les discriminations », deux des quatre tables-rondes s'intitulent : « Profilage et contrôles de police discriminants », « Entre fantasme et invisibilité, les cas des populations asiatiques et Roms »¹⁹. La quasi-totalité des intervenant·es sont concerné·es par l'assignation dont la table-ronde est l'objet. Ce sont des sociologues, des responsables associatifs ainsi qu'une « témoin », « personnage principale » de documentaires réalisés sur une communauté Rom d'Ile-de-France²⁰. Le premier débat porte explicitement sur les contrôles de police discriminatoires visant majoritairement les jeunes hommes perçus

¹⁸ Entretien avec Lucile Savary, élue chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains.

¹⁹ Parmi les intervenant·es on compte par exemple l'avocat Slim Ben Achour et les sociologues Simeng Wang et Olivier Peyroux.

²⁰ Brochure « Semaine parisienne de lutte contre les discriminations. Conférence-débat : L'espace public, mondes séparés ou partagés ? Regards croisés sur les discriminations », 11 décembre 2019.

comme noirs et arabes. Le second nomme directement des groupes particuliers victimes de racisme : les « populations asiatiques et Roms »²¹. L'action est donc catégorielle, elle cible des catégories sociales victimes de racisme et ce sont des personnes appartenant aux groupes désignés qui en parlent. On sort donc du cadre *colorblind*. Mais ces sujets sont insérés au sein d'un programme généraliste, qui aborde par ailleurs les questions de sexisme, de « LGBTQIphobies » et de « grossophobie »²². Si on retrace la façon dont cette journée a été pensée, on constate que l'objectif initial de la délégation était de prendre exclusivement pour thématique les contrôles policiers discriminatoires. L'élue affirmait en entretien : « Moi je voudrais cette année continuer sur ça ». Il était question dans le service que l'évènement municipal de la semaine de lutte contre les discriminations porte sur ce sujet. Les propos de Lucile Savary suggèrent cependant une réticence à aborder le sujet des « contrôles au faciès » de manière frontale.

« Tant que la PP²³ refuse d'avoir la moindre discussion avec nous sur, même de la formation interprofessionnelle, de l'échange... C'est hyper compliqué. [...] Ça veut dire qu'il faut travailler plus, pour réfléchir sur comment on positionne autrement le sujet pour sortir de la polémique. » (Entretien avec Lucile Savary, élue chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains).

Finalement, cet évènement dédié n'a pas lieu. Sylvia Poquelin, la chargée de mission LCD est chargée de « formuler autrement » le projet, et précise elle-même : « C'est le sujet le plus polémique »²⁴. Le fait de ne pas traiter des questions de racisme lors de la semaine qui y est dédiée, mais lors des évènements sur les discriminations, permet de les insérer dans des programmes qui abordent différentes dominations et de contourner une potentielle disqualification. On peut voir ce choix comme un exemple de dilution et de dissimulation de la question raciale dans lequel l'objectif d'invisibilité sert à se prémunir de toute polémique. C'est une façon de rester dans le cadre de l'universalisme abstrait, en limitant l'attention attirée sur ce sujet. On retrouve ce que Lee Ann Banaszak analysait chez les bureaucrates féministes de

²¹ Dans le cas des personnes asiatiques, les agent-es du SDE perçoivent un intérêt de la maire adjointe pour cette question, en lien avec les rencontres qu'elle fait de collectifs et d'associations, dans un contexte de visibilité croissante de cette cause. A la question de savoir pourquoi l'élue souhaite cibler les personnes Roms, je n'ai pas de réponse.

²² Les deux autres tables-rondes s'intitulent : « Sexisme et lgbtqiphobies » et « Grossophobie et discriminations liées à l'apparence physique ». C'était déjà le cas en 2016, l'évènement de la délégation lors de la semaine LCD était consacré au lancement du « Réseau de détection des discriminations » (RDD). Les axes de la conférence étaient généralistes (« Discriminations : quels états des lieux ? » et « À Paris, comment mobiliser le droit pour réparer les discriminations ? »), mais les domaines d'expertise des intervenant-es avaient permis d'aborder différents types de discriminations. Le sujet des contrôles policiers discriminatoires avait été abordé lors de l'intervention de Me Slim Ben Achour, et deux intervenantes avaient parlé au nom du collectif « Femme mixité » de la CGT et d'une structure de lutte contre l'homophobie.

²³ Préfecture de police.

²⁴ Extrait du journal de terrain.

l'administration fédérale étatsunienne (Banaszak, 2010). Celles-ci devaient s'adapter à l'hostilité des décisionnaires vis-à-vis du féminisme et dissimuler certaines de leurs actions, en particulier les ressources qu'elles transmettaient à la *National Organisation for Women*, au moment de la « deuxième vague » du féminisme (Bereni, Revillard, 2012, p. 34).

Dans le cas de l'élue parisienne, on peut voir cette démarche comme paradoxale dans le cadre d'une « politique de la discussion » (Mazouz, 2011, p. 108), qui passe par de la communication et des événements et qui se fonde sur un objectif explicite de « rendre visible l'invisible », une expression qu'on retrouve souvent dans les discours de la maire adjointe²⁵. Cela apparaît comme contradictoire avec ce que sont les politiques d'égalité, mais aussi plus largement, avec le propre de l'action publique. Gwenaëlle Perrier le rappelle en s'appuyant sur les travaux de Vincent Dubois (1998) : « les institutions constituent ce par quoi une politique est donnée à voir » (2013, p. 42). Au niveau local, Didier Demazière montre que le rôle d'élue se caractérise par la mise en discours de l'action. Cette caractéristique vient de la professionnalisation du travail d'élue local·e, dans le cadre duquel « l'exercice quotidien d'un mandat impose un émiettement de l'activité » (Demazière, 2009, p. 204), auquel la mise en discours permet de redonner du sens. En empêchant les discours et la mise en récit, la *colorblindness* contrevient au principe même d'une politique locale. En définitive, la pratique du « passage sous silence » est caractéristique des politiques municipales de lutte contre les discriminations ethno-raciales. C'est ce que montre Sarah Mazouz dans son étude d'une municipalité de région parisienne qui « a choisi comme modalité d'action de dire sans faire » (2011, p. 381) : « l'engagement des élus doit faire avec les contraintes que le cadre républicain lui impose. La politique de lutte contre les discriminations raciales se fait donc d'une manière pour le moins tâtonnante et l'on hésite encore à dire que des frontières intérieures traversent la société française et excluent, sous un mode racialisé, certains citoyens. » (*Ibid.*, p. 248). La municipalité parisienne donne à voir l'exact même type de pratiques.

On a vu dans le chapitre sur les politiques visant les femmes que l'élue chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains entretenait un rapport ambivalent à la question de l'intersectionnalité. On observe à la fois une revendication de celle-ci, comme principe, et une limite de la prise en compte de la question raciale, qui s'arrête à des actions ponctuelles, symboliques ou de représentation.

²⁵ « Paris lutte contre les discriminations » [En ligne] paris.fr/pages/lutte-contre-les-discriminations-2470.

Lors de cet évènement intitulé « L'espace public, mondes séparés ou partagés ? Regards croisés sur les discriminations », Lucile Savary annonce en introduction : « Même à Paris, ville des droits humains, l'égalité n'a rien d'évident. On doit être attentifs aux intersections, à ce qui se cumule dans la réalité quotidienne, les propos racistes, sexistes, LGBTphobes, grossophobes. La question du handicap, dans l'accès à espace public, est aussi importante, et peut se cumuler. » À la fin de la journée, quand elle reprend la parole en conclusion, elle souhaite « faire remarquer la diversité des intervenants aujourd'hui. » « On n'a pas l'habitude dans les réunions politiques de donner la parole à des personnes d'une aussi grande diversité. Souvent, ce sont des hommes blancs d'un certain âge. J'ai le plaisir d'avoir donné la parole à celles et ceux qui ont l'expertise, et qui n'ont pas forcément de place dans l'espace médiatique, l'espace politique, l'espace public. Et pour avoir une place dans les deux premiers il faut une place dans l'espace public. Le mot "convergence" a été lâché, c'est important pour nous de faire se rencontrer les différents acteurs, les associations sur le racisme, le sexisme, les LGBTphobies, nous qui sommes sur toutes les discriminations. » (Extrait du journal de terrain).

L'élue appelle donc de ses vœux à une « convergence » des luttes antisexistes, antiracistes et anti-« LGBTphobies » et évoque le « cumul » et les « intersections » des assignations. Le fait de réunir des acteur·ices spécialisé·es dans différentes causes est présenté comme favorisant des collaborations et par extension la prise en compte potentielle des discriminations multiples. Si ce discours est loin d'être anodin dans le contexte du débat public national, il permet également de montrer qu'on ne favorise pas une cause plutôt qu'une autre, et donc à éviter la mise en lumière explicite d'un engagement contre le racisme. En entretien, l'élue décrit la semaine sur le racisme comme « plus dure » à gérer que les autres, et ce pour des raisons budgétaires.

« Mais du coup, c'est plus compliqué parce qu'il n'y a pas de ligne budgétaire officiellement associée, et puis surtout après qui fait, en termes de service ? La déclinaison après en termes de politiques publiques, c'est beaucoup plus compliqué.

- *Parce que le pôle LCD du SDE, ça... ?*

C'est deux personnes ! [Rires].

- *Ah mais je sais bien ! Mais...*

Non mais vous voyez, ils ne peuvent pas faire la politique de la ville de Paris contre le racisme, ce n'est pas possible. On ne peut pas leur demander ça en plus, quoi.

- *Mais elle est où alors, la politique de la ville de Paris contre le racisme ? [Rires].*

Ben elle est forcément à décliner dans différentes délégations parce qu'aujourd'hui il n'y a juste pas les moyens en termes de personnel, il n'y a pas un service de la ville sur racisme et antisémitisme. Mais aussi, parce que ce n'est pas une compétence, non plus. Donc ça devrait être dans tout. » (Entretien avec Lucile Savary, élue chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains).

L'extrait illustre le fait que le racisme n'est pas une catégorie administrative. Le principe du *mainstreaming* est utilisé pour justifier de la faiblesse des moyens consacrés au racisme. Sophie Jacquot a mis en évidence le fait que le *gender mainstreaming* « par son fonctionnement transectoriel, a remis en cause la centralité des spécialistes de l'égalité et du genre et leur fonctionnement élitare, tout en rendant plus poreuses les frontières du secteur. » (Jacquot, 2009, p. 273). Gwénaëlle Perrier a montré que l'instrument était dépendant de la conscientisation des personnes qui le mettent en place (Perrier, 2015, 127). Alors qu'il n'est pas un instrument officiel d'action publique en matière d'inégalités ethno-raciales, comme pour les politiques de genre, le *mainstreaming* fait écran à l'action municipale. Autrement dit, affirmer que cela concerne tout le monde est un moyen de justifier que cela ne concerne personne. L'instrument est utilisé pour légitimer une politique d'égalité qui soit enchâssée dans d'autres. En divisant la responsabilité, il fait peser moins lourd dans les mains des responsables la charge d'une politique. En définitive, le discours est révélateur de priorités politiques qui font passer la crainte de la polémique et le respect du cadrage *colorblind* avant la volonté d'agir sur les inégalités ethno-raciales. On a vu que le cadrage en place était déterminant dans le fait d'exclure certaines associations. Il faut maintenant s'intéresser aux structures avec lesquelles la délégation accepte de collaborer.

II. L'action associative promue par la municipalité : des appropriations différenciées dans un cadre idéologique strictement défini

Il s'agit d'étudier l'appropriation de la catégorie de discrimination par les associations et les différent·es professionnel·les en contact avec du public.

1. La racialisation de l'antiracisme chez les acteur·ices en contact avec du public

On s'intéresse ici à la mise en application du cadrage *colorblind* au niveau d'acteur·ices spécifiques : les professionnel·les du travail social, associations et agent·es publics, qui sont en contact avec du public, et les responsables des politiques sociales. L'enquête m'a amenée à être en contact avec ces acteur·ices par deux canaux différents. J'ai rencontré différentes associations subventionnées par le SDE dans le cadre du suivi du travail de la chargée de mission lutte contre les discriminations, ainsi que par le biais d'entretiens. Les professionnel·les des politiques et du travail social ont été rencontrés dans le cadre des sessions de formations auxquelles j'ai assisté. Le lien entre l'action associative et le travail social s'explique par le fait que de nombreuses associations subventionnées au titre de la lutte contre les discriminations sont des associations de quartier qui s'adressent à un public jeune, dans une démarche d'éducation populaire.

On s'appuie ici sur le travail de Simon Massei (2020) sur l'éducation à l'égalité à l'école. À partir de la conceptualisation de la racialisation de Sarah Mazouz et celle de « racialisation du sexisme » de Christelle Hamel (2005), il parle de « racialisation de l'antisexisme scolaire » pour désigner l'assignation des élèves racisés à la figure de responsables du sexisme. Il montre que certain·es responsables associatifs chargé·es d'intervenir dans les classes « ne s'appuient pas simplement sur des catégories raciales préexistantes. Par leurs pratiques et leurs discours, ils et elles contribuent bien aussi à renforcer ces catégories, et à produire la race sans la dire, sur le registre particulier du genre et de la sexualité. » (Massei, 2020, p. 244). Dans ce prolongement, on parle de racialisation de l'antiracisme pour désigner l'imputation de culpabilité aux minorités ethno-raciales dans le cas d'une domination qu'elles-mêmes subissent. Concrètement, lorsque des actions s'adressent à un public jeune, la question de la discrimination est régulièrement

mobilisée sur le registre du civisme et de l'éducation à la tolérance. Ces discours se fondent sur l'idée que les discriminations peuvent se produire au sein et entre groupes minoritaires. Ils peuvent aboutir à l'assignation de jeunes garçons racisés à la figure de responsable de discriminations raciales. Il y a ici une cohérence avec la vision individuelle et symétrique du racisme du cadrage *colorblind*. Les discours de certain·es agent·es municipaux, travaillant dans le domaine de la prévention, en constituent un exemple.

Nous animons avec Morgane Thévenon deux journées de sensibilisation sur les discriminations, à destination d'un groupe d'agent·es de la municipalité travaillant dans le domaine de la prévention, constitué en un « groupe de travail sur la prévention de l'entrée des jeunes dans le trafic de stupéfiants ». Il y a des assistant·es sociales, des éducatrice·s de prévention et des agent·es de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES). Lors du tour de table, une agente de la DASES explique que, dans le cadre de la prévention du trafic de stupéfiants, ils souhaitent « mettre quelque chose sur les discriminations des jeunes ». Elle évoque un « sentiment d'injustice » qui « vient altérer les valeurs de la République ». Elle s'interroge : « Comment équiper les jeunes pour avoir la bonne distance ? Comment ne pas s'enfermer dans un statut de victime ? ». Elle dit que, dans « les cas de radicalisation », les jeunes « se drapent dans des vécus de discrimination ». Une autre agente de la DASES se présente comme appartenant à la « génération SOS Racisme ». Elle explique qu'elle avait le réflexe d'utiliser leur « numéro vert » et qu'elle croit en un « travail social militant ». Mais elle ajoute d'un air sceptique : « Après, est-ce que moi je suis discriminante à l'embauche ? », « Est-ce que penser à embaucher une femme, un homme, c'est discriminant ? ». Elle explique qu'il y a aussi « des discriminés qui sont souvent discriminants », associant cela à de la « victimisation ». (Extrait du journal de terrain).

Si la question des discriminations préoccupe les travailleur·ses sociaux, c'est d'abord du fait de la concentration des politiques sociales sur les couches populaires de la société, où sont concentrées les minorités ethno-raciales. La figure des jeunes dont ils et elles parlent est donc racisée et de milieu populaire. Selon l'agente qui intervient en premier, l'objectif du groupe de travail vis-à-vis des discriminations est d'enjoindre les jeunes à se « distancier » des discriminations. C'est donc contre le sentiment d'être discriminé qu'il faudrait lutter, et non contre les discriminations elles-mêmes. La seconde insiste sur le fait que les discriminations seraient le fait « des discriminés ». Cette racialisation de l'antiracisme a été étudiée par les sociologues qui ont pris pour objet l'école. Caractérisé par une « incrimination des publics », Fabrice Dhume montre que l'antiracisme scolaire « repose sur une conception morale, psychologisante, désobjectivée, sécuritaire, et externalisante du problème » provenant, depuis le début des années 2000, de « l'idée que le phénomène aurait “pénétré” dans l'école et qu'il

s'agirait désormais de combattre le "racisme à l'école" en commençant par sécuriser l'institution » (Dhume, 2019, p.19). On retrouve dans l'extrait du journal de terrain le constat de Fabrice Dhume selon lequel la dimension psychologique de l'antiracisme s'accompagne de « la tendance des acteurs scolaires à limiter l'expression du vécu des élèves à un "sentiment de discrimination", en resubjectivant à l'extrême la parole pour mettre en doute sa base objective. » (Dhume, 2019, p. 21). La rhétorique qui en résulte est celle de la « victimisation » renvoie au fait de voir chez les minoritaires une tendance « à s'enfermer dans une identité de victime » (Noël, 2011, p. 89) sans reconnaître pour autant ce statut. Elle « traduit de fait une absence de maîtrise des véritables enjeux que soulève la question [...] ayant à la fois une faible probabilité d'être exposés à la discrimination et une plus grande propension à discriminer. L'invocation de la victimisation constitue de fait une politisation "par le haut" (c'est-à-dire par les majoritaires) de la question des discriminations » (Noël, 2011, p. 89). Cette logique de « délégitimation d'acteurs » (Fassin, Fassin, 2006) peut s'interpréter comme une stratégie d'allègement de la responsabilité du groupe majoritaire.

Prenons le cas d'une association financée par le SDE. L'association EPC (Éducation populaire citoyenne) est représentative du cadrage dominant sur l'antiracisme. Fondée en 2002, son président explique que les émeutes de 2005 ont été un « déclencheur » dans leur action : face à ce « vrai problème de citoyenneté », l'association déploie une « méthode d'éducation populaire », « qui permet aux jeunes de s'exprimer »²⁶. Le président décrit leur action en ces termes : « Nous allons dans les quartiers passer des partenariats pour faire du *brainstorming* une arme de déconstruction massive des préjugés ». L'association est financée pour des actions en direction d'un public jeune visant à lutter contre les discriminations. On observe chez cette association ce que Simon Massei a étudié dans le champ de l'éducation à l'égalité entre les sexes à l'école, dans le cas de la catégorie d'acteur·ices qu'il nomme les « éducateur·rices » (Massei, 2020, p. 234). C'est une association qui s'adresse à un public jeune, majoritairement masculin, racisé, de classe populaire. La chargée de développement de l'association dit qu'il y a « plus de garçons », « français d'origine africaine, Algériens, Marocains, Maliens, Sénégalais »²⁷. Le discours de la chargée de développement de l'association correspond à ce que Simon Massei appelle un rapport « éthique » à l'égalité (Massei, 2020, p. 237).

²⁶ Discours introductif du président d'EPC lors d'une journée organisée par l'association dans le cadre de la « semaine parisienne de lutte contre les discriminations » 2018, intitulée « Non à l'antisémitisme » (Extrait du journal de terrain).

²⁷ Entretien avec Elodie Nathan, chargée de développement de l'association EPC.

« C'est toute la question de "qui je suis" aussi. Et ça, c'est une problématique en elle-même. Il y a aussi l'identité légale qui peut parfois être différente, c'est : "Eh bien, oui, je suis Français, mais c'est quoi être Français ? C'est quoi être citoyen en fait ?" » (Entretien avec Élodie Nathan, chargée de développement de l'association EPC).

Ce discours indique une approche qui privilégie la vision philosophique de l'identité et de l'altérité, plutôt que l'angle des inégalités. Comme les « éducateur-rices », cette travailleuse associative caractérise le public de la structure par la violence, du fait de sa position dans l'ordre social et dans l'ordre racial.

« On se retrouve avec des gens, des jeunes notamment, remplis de violence, des générations qui sont très duelles et qui rejettent les institutions, qui rejettent les images qu'on véhicule, et que ce soit aussi sur les lieux d'où ils viennent, parce qu'ils sont souvent issus de l'immigration. » (Entretien avec Elodie Nathan, chargée de développement de l'association EPC).

Ici l'idée d'une dualité renvoie à une vision manichéenne du monde, qui manquerait de subtilité. Dans son propos, la violence est directement liée à l'ascendance migratoire du public. Cela renvoie à la figure du garçon arabe, qu'ont théorisé Nacira Guénif-Souilamas et Eric Macé (2006), dont les comportements seraient marqués par l'archaïsme. Enfin, la racisation qu'elle fait du public de l'association comporte une dimension déshumanisante puisqu'elle les compare à une « fourmilière » et à des « souris dans leur terrier »²⁸.

De même que l'antiracisme scolaire consiste avant tout à protéger l'institution, l'objectif des associations comme EPC est de défendre une vision républicaine de l'État et de ses institutions. Si les « images » que l'association « véhicule » sont celles de citoyenneté et d'égalité, on peut supposer que la représentante associative voit derrière le rejet de celles-ci une position anti-démocratique. On retrouve également l'objectif de lutter non pas contre les discriminations mais contre le sentiment d'être discriminé.

« - Sur le fait qu'ils disent : "Oui, on va me discriminer, etc.", vous leur dites quoi ?

Oui. Alors, dans le cadre de ces questions-là, il y a toujours des indices. Il y a des... dans le sens où il y a des études, des diagnostics, on ne peut pas dire que ça n'existe pas. Dans ce cas-là, c'est un fait. Il y a des études qui le prouvent. Il y a des chiffres. Ceci dit, il y a une sorte de fatalisme à dire : "Je suis Noir ; je ne vais pas pouvoir avoir l'emploi parce que je suis Asiatique ; c'est parce que parle pas bien le français". Donc si on part dans ce type d'échanges et on part

²⁸ Entretien avec Elodie Nathan, chargée de développement de l'association EPC.

dans leur sens, dans ce cas-là, on créera des citoyens qui ne croiront plus en rien. Notre mission, c'est aussi de donner un petit peu espoir. Donc c'est parce qu'ils manquent de repères [...] C'est de leur dire qu'effectivement ça existe, mais que ce n'est pas forcément une généralité, et que du coup, il faut se l'approprier et en faire sa propre question. Du coup, je dis : "On n'est pas là pour ça." Et même si on se prend des coups parfois, leur caresser le dos et aller dans leur sens, ce n'est pas les aider. Donc parfois, je suis obligée de leur rendre du tort à ma manière. Ça leur fait du bien. » (Entretien avec Elodie Nathan, chargée de développement de l'association EPC)

Le discours d'Elodie Nathan rend explicite la tension inhérente à la racialisation de l'antiracisme. Elle reconnaît l'existence des discriminations mais l'objectif de l'association suppose une dénégation du phénomène. En conséquence, l'intervenante éloigne le sujet lorsqu'il émerge et admet qu'elle fait volontairement du « tort » aux participants. On peut également noter qu'il y a quelque chose de traditionnellement âgiste dans le fait de dire que leur faire du mal est bon pour eux. « Donner de l'espoir » aux jeunes revient donc à éviter de parler de leur vécu et à minorer leur expérience des discriminations ethno-raciales.

L'observation d'interactions entre des responsables d'EPC et des jeunes participant·es permet d'observer la racialisation de l'antiracisme en acte. Celle-ci prend la forme d'une assignation directe des jeunes à la figure de responsable d'actes racistes.

Le président d'EPC réalise un discours d'introduction lors de leur « conférence-débat » intitulée « Non à l'antisémitisme », dans le cadre de la « Semaine parisienne de lutte contre les discriminations » : « Tout à l'heure j'étais avec des jeunes que nous formons, à la Mission locale. L'une m'a parlé des juifs et elle a glissé vers "ils ont plein d'argent." » Il s'adresse à quelqu'un dans la salle, au niveau d'un petit groupe de participant·es dont la majorité sont des garçons racisés. « C'est ce que vous m'avez dit non ? Vous avez dit ça ! Vous avez dit qu'ils habitaient dans les beaux quartiers ! » Une fille répond : « Non ! » vivement. Un peu plus tard, il reprend la parole de la même façon : « Un jeune de la Mission locale m'a dit que les noirs avaient le rythme dans le sang et celui qui m'a dit ça, il est dans la salle. Je suis très content que les jeunes de la Mission locale soient là, n'hésitez pas à participer. » Pendant le débat avec la salle, les jeunes ne prendront pas la parole. (Extrait du journal de terrain).

On a défini la racialisation de l'antiracisme comme l'assignation de personnes racisées à la figure de responsable de discriminations ethno-raciales. Elle se produit ici sur le mode de l'assignation des jeunes à la position d'auteurs d'antisémitisme, au sens de racisme antijuif. Le président interpelle les participant·es venus de la Mission locale de façon directe et rapporte leurs propos en public d'une façon qui, étant donné la charge morale associée aux accusations

de racisme et d'antisémitisme, est exprimée sur le mode de l'humiliation. Le dispositif de la conférence, qui consiste à présenter à la tribune des intervenant-es qui sont placé-es dans une position d'expertise et qui occupent majoritairement la parole, participe de la violence de l'assignation.

Ainsi, si l'étude de Simon Massei montre une racialisation de l'antisexisme scolaire, la racialisation de l'antiracisme va plus loin. Non seulement l'imputation de culpabilité aux minorités ethno-raciales efface toute responsabilité du groupe majoritaire mais l'accusation porte sur une domination qu'elles-mêmes subissent. On peut noter également que la racialisation de l'antiracisme dépasse le cadre des associations financées au titre de la lutte contre les discriminations. Dans le cadre de la formation sur le « primo-accueil des femmes victimes de violences » mise en place par le pôle égalité femmes-hommes, qui existe depuis une douzaine d'années, une des interventions porte sur les « questions interculturelles ». L'association qui la réalise est spécialisée sur l'« interculturalité » (Keyhani, 2014) et sa directrice m'explique en entretien que la structure s'adresse également à un public jeune, avec comme thématique les « violences agies et subies ». La construction de cette catégorie, qui met en équivalence les violences, en particulier policières, subies par les jeunes, avec l'agressivité supposée de leurs comportements (notamment dans le cas de « rixes ») illustre l'individualisation et la symétrisation du racisme.

Ainsi le Service de l'égalité finance, au titre de la lutte contre les discriminations, principalement des associations qui s'adressent à un public jeune. Les associations à qui la ville de Paris accorde des subventions font preuve d'une appropriation particulière du référentiel de l'anti-discrimination, en s'inscrivant dans le cadrage de la *colorblindness*. Celui-ci s'actualise au niveau local sous la forme d'une racialisation de l'antiracisme qui s'observe chez des professionnel·les associatifs et municipaux. Chez certaines structures cependant, on observe une catégorisation différente des questions raciales. Il faut s'intéresser aux conditions dans lesquelles elles parviennent à travailler avec la municipalité.

2. Les conditions restreintes de la possibilité d'un engagement associatif antiraciste

Si la racialisation de l'antiracisme est dominante, certaines associations adoptent un positionnement contestataire, qui envisage le racisme comme systémique. On a vu que la

délégation opère une mise à l'écart des associations antiracistes agissant en tant que personnes concerné·es. Pourtant certaines associations ont un lien de subvention avec le SDE et adoptent un discours qui dans d'autres cas n'est pas accepté. On va voir dans quels cas cela s'avère possible. C'est le cas de Foot Pour Toutes, association de football féministe et lesbienne, composée majoritairement de femmes blanches. La structure promeut le football féminin et organise des actions pédagogiques avec un objectif de lutte contre les discriminations. Parce qu'une des actions consiste à inviter et soutenir des joueuses lesbiennes sud-africaines, l'association est très investie sur la question des droits des exilé·es. L'association se définit comme intersectionnelle et affirme un engagement en particulier le sexisme, les LGBTphobies et le racisme. Si cette association parvient à assumer une position contestataire sur le racisme et à exprimer des critiques sur la municipalité, c'est pour quatre raisons : l'objet de leur activité n'est pas directement la défense des droits, mais le sport, ce qui désamorce en partie la perception d'une radicalité politique ; une des activités de l'association est d'organiser des événements et des ateliers destinés aux enfants et aux jeunes, ce qui l'inscrit dans les pratiques prescrites par la mairie ; l'association est financée au titre de la politique envers les femmes et de celle envers les personnes LGBT, et non au titre de la lutte contre les discriminations, ce qui préserve l'impératif de dissimulation des actions concernant les inégalités ethno-raciales ; enfin, les caractéristiques démographiques des membres de l'association (une majorité de femmes blanches) contribue à rendre acceptable leur discours.

Le cas de Foot Pour Toutes amène à considérer un cas de figure intermédiaire, entre les associations qui adoptent le cadrage hégémonique et celles qui se situent hors-champ. La représentante de cette association estime que la radicalité des positions de l'association et leur désaccord avec la ville sur certains sujets n'empêche pas le lien financier.

« C'est vrai que nos rapports ont été toujours bons et ce, malgré le fait qu'on a des positions, on va dire, intersectionnelles. Effectivement, on s'occupe aussi pas mal de questions de race notamment en général, mais plutôt sur des personnes, des exilées, des personnes étrangères, même si évidemment ça va avec des questions raciales plus générales. On a beaucoup défendu la non-mixité, même si c'était choisi etc. Donc c'est des sujets qui sont parfois délicats, et voilà néanmoins nous avons pu maintenir toujours des très bonnes relations. [...] Quand même, Savary est très universaliste et très abolitionniste sur les questions du travail du sexe voilà, après Foot Pour Toutes n'a pas une position, comment dire, officielle sur le travail du sexe mais de fait, nous sommes proches d'associations trans, voilà... C'est clair qu'on n'a pas du tout le même avis là-dessus, c'est une évidence mais ce n'est pas des sujets par ailleurs que l'on traite

dans nos discussions, voilà ça ne vient pas polluer nos discussions. » (Entretien avec Magali Arreze, représentante de Foot Pour Toutes).

Foot Pour Toutes prend donc la parole sur des sujets qu'elle juge sensibles comme les questions de race et de non-mixité. Magali Arreze indique également que le travail du sexe est un sujet de clivage avec l'élue chargée de l'égalité femmes-homme, la lutte contre les discriminations et les droits humains. Pourtant selon elle, ces différences de position politique avec la municipalité ne sont pas incompatibles avec des collaborations et un lien de subventionnement. Si ces positions apparaissent comme acceptables dans le cas de Foot Pour Toutes, c'est en particulier parce qu'elles apparaissent comme inoffensives et capables de s'inscrire dans ce que la mairie attend d'une association.

« Il y a eu des déclarations je pense, vous vous souvenez ce séminaire, même Anne Hidalgo avait pris fait et armes contre ce séminaire dont je ne me souviens plus du nom, organisé par Mwasi, cette organisation afroféministe, et en tout cas c'est vrai que nous sommes assez actives sur les réseaux sociaux et qu'on ne se prive pas de dire nos opinions sur ce genre de choses. Après, nous sommes une toute petite association donc ce n'est pas nous qui allons dire comment infléchir ce genre de débats mais c'est vrai que, à la mairie de Paris, ils nous situent quand même assez bien dans la sphère politique et je pense qu'il y a des choses, en grande partie, sur lesquelles on est d'accord, et je pense des choses sur lesquelles on est un peu moins d'accord. Néanmoins, je pense que nous avons pu avoir cette place un peu de choix je dirais même, parce que c'est vrai qu'on a une place un peu privilégiée, on a quand même 13000 € de financement par an. Pour une petite asso comme la nôtre, c'est quand même pas mal. C'est aussi parce que nous sommes quand même très engagées dans le quartier et que, malgré tout, nous avons quand même une activité, je pense que ce qu'ils apprécient beaucoup, c'est que nous sommes beaucoup dans le "faire". Et que nous ne sommes pas uniquement dans les réseaux sociaux. Même si nous sommes pas mal dans les réseaux sociaux, nous avons une activité de terrain avec l'équipe de développement local du 20^e, avec pas mal d'évènements chaque année, et c'est vrai qu'on a toujours été disponibles, on a de très bonnes relations avec la mairie du 20^e. » (Entretien avec Magali Arreze, représentante de Foot Pour Toutes).

Les membres de l'association ne cherchent pas à dissimuler leurs points de vue, les expriment sur les réseaux sociaux et interpellent la maire en cas de désaccord politique²⁹. La responsable

²⁹ Magali Arreze évoque par exemple le cas du festival afroféministe « Nyansapo » organisé par l'association Mwasi en juillet 2017 dans un espace municipal, dont certaines activités avaient lieu en non-mixité, entre femmes noires. Interpelée par la LICRA et par l'extrême-droite sur les réseaux sociaux, la maire avait « condamné » l'événement et dit envisager de poursuivre l'association pour « discrimination ». Finalement un compromis avait été trouvé avec l'association et les activités en non-mixité avaient eu lieu dans des espaces privés. [En ligne] [wikipedia.org/wiki/Collectif_Mwasi](https://fr.wikipedia.org/wiki/Collectif_Mwasi).

exprime de la gratitude au regard du financement qu'elles reçoivent du SDE et de la Direction de la Jeunesse et des Sports (DJS). Elle rapporte ce niveau de subvention à la taille de la ville de Paris, ajoutant : « Ma compagne est élue à Rouen et elle est déléguée aux questions égalité femmes-hommes [...] eux, ils ont 15000 € pour toutes les associations. » Elle considère l'association comme chanceuse, en particulier au regard de sa petite taille, qui se constate dans le statut des membres (elle ne compte pas de salariées, toutes sont bénévoles). Cet extrait explicite la raison pour laquelle les positions politiques de l'association ne mettent pas en péril le partenariat avec la municipalité. Magali Arreze explique qu'elles sont impliquées à l'échelle d'un quartier et qu'elles collaborent avec l'équipe de développement local (EDL), maillon de la politique de la ville à l'échelle du quartier. En organisant des événements, ainsi que des ateliers en direction de jeunes habitant·es du quartier, et en participant aux événements de la mairie (elles interviennent par exemple dans une table-ronde lors du forum féministe organisé le 8 mars 2019 sur le parvis de l'hôtel de ville), elles correspondent à ce que la mairie de Paris attend des associations. De plus, le fait que l'objet de l'association soit un sport, le football, désamorce le risque d'être perçues comme compromettantes et donc d'être ostracisées. Ne pas apparaître explicitement comme une association qui traite de la question des inégalités, et en particulier ethno-raciales, rend possible une prise de parole critique qui reste acceptable pour les responsables politiques. La travailleuse associative est consciente de cette position particulière : « Malgré tout, même si on a des positions assez radicales, on reste une association sportive et peut-être moins dangereuse qu'une association qui n'aurait pas cette accroche-là ». Enfin, Foot Pour Toutes ne se définissant pas comme une association agissant contre le racisme en tant que personnes concernées, on peut supposer que l'appartenance de la majorité de ses membres au groupe majoritaire favorise l'acceptation de ses positions par la mairie de Paris.

Le discours de Foot Pour Toutes permet de compléter les conclusions portant sur les associations antiracistes vues comme indésirables du point de la délégation.

« Il y a deux choses en fait : il y a les associations qui ne sont pas conviées et les associations qui ne veulent pas y aller. Je pense par exemple au BAAM³⁰, je parle toujours des questions de réfugiés etc. parce que c'est une question que je connais un peu mieux, au-delà des questions LGBT. Par exemple le BAAM est une grosse association pour l'accueil etc., le BAAM refuse d'aller chercher de l'argent à la mairie de Paris. » (Entretien avec Magali Arreze, représentante de Foot Pour Toutes).

³⁰ Bureau d'accueil et d'accompagnement des migrants.

Dans le secteur associatif antiraciste et du droit des étranger·es, il faut donc considérer que les structures qui ne sont pas en lien avec la municipalité peuvent l'être aussi par volonté politique de conserver leur autonomie et de ne pas dépendre financièrement d'une institution comme la mairie de Paris.

Ainsi on identifie trois catégories d'associations : celles qui sont ostracisées, celles qui adoptent le cadrage dominant et celles qui parviennent à allier désaccord et collaboration. Dans ce dernier cas, le fait que les positions de l'association étudiée soient différentes de celle de l'institution n'est pas perçu comme un problème s'explique par leur ancrage local et une action dans le quartier – en particulier en direction des jeunes –, par le fait d'avoir un objet vu comme inoffensif, par leur appartenance au groupe majoritaire et enfin par le fait d'être financée au titre de l'égalité entre les sexes et de la politique LGBT, et non la lutte contre les discriminations. On retrouve donc la logique de l'invisibilisation : il faut que l'action antiraciste soit le plus déconnectée possible de la délégation pour qu'elle soit tolérée. Pour finir, on va étudier ce que produit l'exigence d'agir sous le radar dans le cas des agent·es responsables de la lutte contre les discriminations.

III. Les ressorts et les limites de l'engagement administratif sur les discriminations

Il faut maintenant s'intéresser au rôle des agentes administratives dans la politique de lutte contre les discriminations.

1. Le Réseau de détection des discriminations (RDD) : un dispositif faiblement soutenu politiquement

Étudier la trajectoire du « Réseau de détection des discriminations » (RDD) pendant le mandat 2014-2020 est une façon d'évaluer concrètement la place qu'occupe la question raciale dans les politiques municipales. La chargée de mission qui le développe s'appuie sur la dimension généraliste de la notion de discrimination, en abordant une diversité de domination

(principalement l'homophobie, le sexisme et le racisme), tout en maintenant volontairement une place pour les questions de race, en étant consciente du risque de dilution inhérent aux politiques publiques. La question de la race étant absente des politiques d'intégration des étranger·es et d'accueil des réfugié·es, ce n'est que dans le cadre de la politique de lutte contre les discriminations qu'elle prend une place. Finalement, au sein du SDE, il s'agit du seul programme dans lequel cette question est abordée concrètement.

Le RDD est un dispositif parajudiciaire visant à « garantir l'accès au droit »³¹ des habitant·es en matière de non-discrimination. Il prend la forme d'un réseau de partenaires institutionnels et associatifs de la mairie de Paris, pensé autour de trois types d'organisations : des structures de l'emploi et de l'insertion professionnelle, des structures de l'accès au droit et des structures recevant un public jeune. À partir d'un formulaire développé par le service – une « fiche de détection des discriminations » - les membres du réseau sont censés, face à un cas de discrimination, recueillir des données sur la situation, transmettre ces informations au service, et informer et orienter la personne si elle le souhaite vers l'interlocuteur adéquat. Les membres du réseau peuvent également solliciter une « assistance juridique », qui consiste à apporter un avis juridique sur un cas rencontré. Officiellement lancé le 8 décembre 2016³², le RDD a été développé depuis 2015, avec l'appui de l'association « Formation Prévention Médiation » (FPM), titulaire d'un marché public de trois ans contracté avec le SDE. Elle est chargée d'une « mission d'accompagnement stratégique »³³, des formations sur le droit anti-discriminatoire et de l'assistance juridique. Les différent·es acteur·ices intégré·es au RDD ont ainsi bénéficié de formations sur le droit, le repérage des situations de discriminations et les postures professionnelles à adopter face aux victimes. Ces formations ont représenté six demi-journées par groupe formé, sur une durée de six mois.

Les acteur·ices juridiques sont constitué·es de professionnel·les de structures juridiques de proximité, comme les Points d'accès au droit (PAD) et les Maisons de justice et du droit (MJD) et de délégué·es bénévoles du Défenseur des droits (DDD). Ils et elles ont pour prérogative de pouvoir réaliser un accompagnement juridique de l'utilisateur·e, c'est-à-dire fournir une aide préjudiciaire en cas de souhait de la victime d'aller en justice. Cela consiste à opérer une qualification juridique du problème, à recevoir l'utilisateur·e plusieurs fois, à l'aider à préparer le

³¹ Comité technique du RDD, extrait du journal de terrain.

³² « Séminaire de lancement du RDD (Réseau de Détection des Discriminations) », Mairie du 13^{ème} arrondissement, dans le cadre de la Semaine parisienne de lutte contre les discriminations, du 3 au 10 décembre 2016.

³³ Entretien avec Morgane Thévenon, agente du Service de l'égalité.

recours et à constituer un dossier. Si la personne n'est pas compétente pour réaliser cet accompagnement dans le cas de discrimination, elle doit pouvoir orienter vers des dispositifs spécialisés sur les discriminations : les permanences tenues par les délégué-es bénévoles du DDD ou les associations spécialisées sur les problématiques propres à des groupes sociaux particuliers, potentiellement victimes de discrimination, ou directement vers un-e avocat-e. Le flyer de présentation du RDD fournit ainsi la liste de « permanences juridiques des associations à Paris » à contacter si on est victime de discrimination, parmi lesquelles le Centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) de Paris, le Centre lesbien, gai, bi et trans (LGBT) de Paris et d'Ile-de-France ou la Ligue contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA).

Il faut d'abord noter le rapport particulier que j'ai entretenu avec ce dispositif du point de vue de ma position d'enquête. Pensé comme un « parcours vers le droit » des victimes de discriminations, le RDD est le seul programme dans lequel j'ai été réellement en position d'« observation participante » (Bourdieu, 2003). C'est le programme d'action publique que j'ai majoritairement observé et le seul que j'ai participé à construire. En septembre 2016, j'ai été d'abord recrutée comme chercheuse indépendante, avec un statut de prestataire, pour travailler sur la mise en place du RDD. Il s'agissait de réfléchir aux acteurs qui sont les plus à même de fournir un accompagnement juridique adapté et à la manière d'impliquer dans le réseau les acteur-ices de l'accès au droit qui animent les permanences juridiques de structures locales comme les Points d'accès au droit. L'objet de mon contrat était : l'aide à la conception d'une « fiche de détection » des discriminations que les juristes des permanences locales puissent transmettre à la mairie de Paris lorsqu'un cas est rencontré ; la mise en place d'une base de données destinée à aboutir à un traitement statistique des fiches reçues ; et la réalisation d'un rapport de recherche sur la mise en place du réseau. L'enquête que j'ai menée a donné lieu à un rapport intitulé « Une appropriation limitée. Les professionnel.le.s de l'accès au droit intégré.e.s au Réseau de Détection des Discriminations (RDD) » (Torres, 2017). Elle me permet de participer aux réflexions sur la conception du dispositif sur la base de mon travail terrain. Durant cette première année en tant que prestataire et lors des premiers mois de ma première année de CIFRE (le contrat débute en janvier 2018), je travaille donc exclusivement auprès de Morgane Thévenon, qui est première tutrice de Cifre. À partir de son départ en avril 2018, j'ai cherché à limiter la dimension opérationnelle de mon travail dans le service pour les raisons abordées dans l'introduction générale. Mon implication opérationnelle décroît et mon temps de travail se resserre sur ma recherche. Je marque également une distance avec Sylvia Poquelin, qui

remplace Morgane Thévenon, en orientant mon enquête sur les autres pôles du SDE (égalité femmes-hommes et intégration) pour les raisons de tensions interpersonnelles évoquées en introduction générale³⁴.

À l'issue de l'année 2016-2017, une fois que le dispositif a été expérimenté, le RDD fait face à deux problèmes : les acteur·ices cibles ont été mal choisi·es et le personnel politique se désintéresse du projet. En premier lieu, le rapport que j'ai effectué a permis de mettre en évidence que les juristes des points d'accès au droit, identifié par l'association FPM financée pour développer le réseau, étaient réticent·es à prendre en charge l'accompagnement des victimes de discriminations qui souhaiteraient aller en justice, pour plusieurs raisons. Les guichets des permanences étant saturés, ils ne disposent pas du temps de travail disponible et ne sont pas spécialistes du droit anti-discriminatoire. De plus, ils ont peu connaissance des associations spécialisées sur l'accompagnement des victimes de racisme, d'homophobie ou de sexisme. En second lieu, le cabinet et l'élue semblent dès le début assez peu mobilisés sur le projet.

Au début de ma prise de poste, la chargée de mission me raconte un rendez-vous qu'elle a eu avec le cabinet sur le RDD. Morgane a essayé de faire valoir son travail avec les groupes de travail, un travail « de dentelle » pour mobiliser les acteurs, animer le réseau, faire en sorte que les membres se l'approprient. Elle raconte qu'Anne-Lise Dubart [directrice du cabinet] a balayé ses explications d'un revers de main en disant : « Ça on s'en fout, de toute façon c'est une commande politique. » Morgane ouvre de grands yeux : « En fait ils ne savent juste pas ce que c'est qu'un réseau, que moi je ne peux pas forcer les gens à s'impliquer. Ils ne se rendent pas compte ». (Extrait du journal de terrain).

L'extrait suggère que la collaboratrice de l'élue ne prête pas attention au détail des activités de l'agente, induisant une dévalorisation de son travail. Quand elle évoque la naissance du dispositif, qui relève d'une « commande politique », la directrice de cabinet fait référence à l'enveloppe budgétaire attribuée par la maire au SDE à la suite des attentats de janvier 2015 visant le journal Charlie Hebdo. Il s'agit donc d'une politique réactionnelle, qui correspond à une réaction à l'actualité, similaire aux programmes de lutte contre les violences envers les femmes. Celles-ci sont un marqueur de la gestion des questions d'égalité de la municipalité

³⁴ Concrètement, cela revient à ne pas accompagner l'agente lors de ses rendez-vous quotidiens comme je le faisais avec sa prédécesseuse. Elle ne me l'avait de toute façon pas proposé, et je m'en tiens là.

parisienne. On peut donc estimer que le fait que le réseau soit une initiative extérieure à la délégation joue dans le désintérêt que montre son cabinet envers le dispositif.

On propose une explication complémentaire. La délégation de Lucie Savary a montré qu'elle accordait beaucoup d'importance à la visibilité de l'action publique. Il faut pouvoir communiquer sur les programmes, organiser de nombreux événements et rendre les politiques publiques explicites pour la population. C'est un positionnement cohérent avec la façon dont les élu·es locaux composent avec les règles du jeu politique, qui suppose de rechercher des gains personnels dans la compétition électorale. Le RDD pose problème dans ce cadre puisque c'est un dispositif sur lequel il est difficile de communiquer. Comme toutes les politiques mises en place par le SDE, la cible directe n'est pas la population mais les professionnel·les en contact avec les habitant·es. Il s'agit d'organiser, coordonner et perfectionner l'action de structures locales - dans ce cas, par la formation de leur personnel. Le cabinet cherche donc à reformuler les discours autour du réseau pour le présenter comme un service public, un dispositif à destination des habitant·es. Or, malgré leurs tentatives de cadrer le dispositif comme un service au profit « des parisiens et des parisiennes »³⁵, le réseau ne leur bénéficie qu'indirectement. Il arrive ainsi qu'Amir Naccache, le conseiller de l'élue chargée des questions de discriminations, contacte le service par mail pour demander si on peut orienter une personne « vers le RDD ». Morgane Thévenon confirme en parlant du cabinet : « Ils sont tellement dans "orienté vers le RDD, le RDD, le RDD..." »³⁶. Cette injonction laisse à penser que les membres de la délégation envisagent le dispositif comme une entité à part entière, qui aurait la même existence concrète qu'un guichet. Cette conception provoque la lassitude de l'agente et semble d'autant plus paradoxale qu'il n'y a pas de la part du cabinet ou de la cheffe de service ni de suivi du travail de la chargée de mission (les réunions sur le sujet sont organisées sans régularité) ni d'exigence en termes de formalisation du réseau (il n'y a pas d'organisation avec des membres définis et des rencontres planifiées). Le politique et la hiérarchie sont dans le laisser-faire : au-delà du lancement du réseau en 2016, il n'y a pas d'injonction à s'en occuper ni de décisions prises en la matière. Parce qu'il est difficile de valoriser l'action de la délégation sur ce sujet, le politique semble donc s'en désintéresser. La mise en place et le développement du programme entre 2016 et 2018 relèvent donc de la volonté et de l'investissement de la chargée de mission lutte contre les discriminations.

³⁵ Cette formule revient systématiquement dans les discours publics de Lucile Savary.

³⁶ Extrait du journal de terrain.

2. L'engagement individuel de la chargée de mission lutte contre les discriminations

Morgane Thévenon fait partie de la catégorie des agent·es critiques, définie dans le chapitre 1. Son positionnement sur la politique de lutte contre les discriminations doit d'abord se comprendre au regard du cadrage dominant sur le racisme. Elle détaille son point de vue alors qu'on aborde en entretien le fait que le cadrage *colorblind* de l'antiracisme peut être une façon pour les associations qui font des demandes de subvention de correspondre aux attentes de l'institution.

« Il y a deux écoles, enfin deux écoles non, qui s'intercroisent, mais un, je pense qu'ils anticipent que c'est ce que l'institution attend. Et on ne va pas se mentir, dans la grande majorité des cas, c'est le cas. Nous on est très minoritaires à penser que c'est du *bullshit*. Mais quand tu te les tapes toute la journée à lire [des demandes de subvention], c'est insupportable. Et deux, parce que pour certains, c'est ça le combat, quoi. C'est comme ça que c'est. Donc en fait ce n'est peut-être pas tant une gymnastique et une compromission que de faire ça.

- *Cette espèce de cadrage en mode « LCD comme éducation à la tolérance », surtout ciblée sur les jeunes etc., comment tu t'adaptes dans ces cas-là ?*

Au début quand je suis arrivée je l'ai assez mal vécu quoi. Je me suis dit : "Mais en fait il n'y avait que des asso de ce registre-là quoi !"

- *C'était nouveau par rapport à la région ? [Elle occupait avant le poste de chargée de mission LCD à la région Ile-de-France]*

À la région il y avait beaucoup plus de choses intéressantes ouais. C'était beaucoup moins du localo-local. Ce n'était pas à l'échelle du quartier. Il y avait souvent plus une dynamique, c'était des plus grosses asso, plus de salariés, plus formés aussi. Là c'est des asso qui vont traiter cette thématique mais qui, par ailleurs, font de l'éducation aux médias, ou font du théâtre ou de la vidéo. Et qui décident de traiter ça. Donc à la région, c'était plus des asso dont le cœur de métier était ça. Il y avait des merdes hein mais moins que là. C'est vraiment... Du coup je me disais : "Mais Eva, comment elle fait quoi ?!"³⁷ Et je lui en avais parlé. Elle me dit : "Ben ouais nous ce qu'on essaye de faire c'est les inviter aux formations..." Mais elle me dit : "Non mais je suis d'accord avec toi quoi." Je lui ai dit : "Bon le deal c'est comme ça". Si je m'écoutais je n'en

³⁷ Sa prédécesseuse à ce poste.

financerais aucune quoi. Donc je me mets un peu dans ce moule-là. (Entretien avec Morgane Thévenon, agente du Service de l'égalité).

Le contexte local et administratif a donc un effet sur le type d'associations financées, ne serait-ce que parce qu'il détermine lesquelles font des demandes. L'agente considère aussi que la taille de l'association – si elle agit à l'échelle nationale ou à l'échelle du quartier), la professionnalisation de ses membres et sa spécialisation participent du cadrage adopté. La chargée de mission considère la majorité de ces associations comme ayant une appropriation superficielle de l'anti-discrimination, qui serait peu contestataire des hiérarchies sociales. Rencontrer les associations qui demandent des financements et instruire les demandes de subventions représente une dimension importante de son poste, dont elle subit le cadre, mais auquel elle se plie. Elle considère donc comme du sale boulot le fait d'instruire les dossiers de subvention.

Cependant sa position n'est pas résignée puisqu'elle cherche à agir à son échelle à deux niveaux : la catégorisation du public et la juridicisation du RDD. L'action de Morgane Thévenon, pour donner du sens à la politique de lutte contre les discriminations, consiste en premier lieu à faire en sorte que les professionnel·les prennent les expériences de leur public au sérieux. En second lieu, elle cherche à éloigner le RDD du droit et à réorienter ses objectifs vers une politisation et une mobilisation de tou·tes. Morgane Thévenon agit dans le cadre de la marge de manœuvre qui est la sienne pour transformer le sens du RDD et le faire fonctionner. Le flou autour de la définition du dispositif va représenter une opportunité pour elle de chercher à bâtir une politique anti-discriminatoire en l'orientant selon ses propres points de vue.

On a vu que les juristes des Points d'accès au droit, identifiés comme les personnes à qui il fallait fournir les qualifications pour qu'ils puissent accompagner en justice les personnes qui le souhaitent, sont réticent·es à occuper le rôle. Le rapport que j'ai réalisé montre qu'ils n'ont pas la compétence de fournir cet accompagnement juridique mais qu'ils sont par ailleurs hésitants à l'idée d'orienter leur public vers les délégué·es du Défenseur des Droits³⁸. Enfin, les formations pêchent à politiser les participant·es. Organisées par l'association FPM, détentrice du marché public d'accompagnement à la mise en place d'une politique de lutte contre les discriminations, celles-ci sont de nature juridique, centrées autour du droit anti-discriminatoire. Elles n'insistent pas sur la question des rapports de pouvoir à l'origine des inégalités. Face à

³⁸ Les délégué·es du Défenseur des Droits tiennent leurs permanences dans les PAD, les juristes les connaissent mais comparent leurs permanences à des « boîtes noires », dont ils disent ne pas connaître le fonctionnement (Torres, 2017).

ces constats, la chargée de mission LCD choisit d'enjoindre les acteur·s de l'accès au droit à proposer aux usager·es discriminé·es une variété de recours possibles, et non de les orienter uniquement vers le Défenseur des droits. De façon à « présenter toutes les voies de recours possibles », elle propose de « dire “civil, pénal, telle asso...” » et de « donner les coordonnées, dire que tout existe, rendre visible tout. »³⁹ « Derrière les habits de la neutralité technique » (Bereni, Revillard, 2012, p. 35), l'agente impulse une dynamique pensée pour être la plus juste envers les groupes ciblés. Elle reformule donc le rôle des juristes dans le réseau comme une tâche de réorientation vers des associations spécialisées sur des causes et capables d'aller en justice. Elle cherche à organiser des rencontres entre les juristes et ces associations pour rendre possible ces réorientations. Dans le cadre du « cycle de qualification juridique » qu'elle organise à destination des juristes intégrés au réseau, elle conçoit « un nouveau cycle de rencontres lors desquels des associations présentent leurs missions, leur organisation, leur façon d'appréhender l'accompagnement juridique des victimes et les stratégies juridiques/judiciaires employées selon les cas. »⁴⁰ La première séance s'intitule « Faire réseau : rencontre avec trois associations antiracistes » et se déroule à l'Institut des cultures d'Islam. Elle invite des responsables des pôles juridiques du MRAP de SOS racisme et de la LICRA à intervenir et à faire travailler les participant·es sur des cas juridiques concrets.

Par ailleurs, elle cherche à agir sur la catégorisation du public. Il s'agit de cibler le fait que les associations et les travailleur·ses sociaux - qui constituent le public des formations - considèrent qu'il faut lutter contre le sentiment d'être discriminés et donc délégitimer les plaintes qu'ils reçoivent. En mars 2018, nous organisons avec Morgane Thévenon deux journées de formation à l'intention d'un groupe d'agent·es de la municipalité constitué en un « groupe de travail sur la prévention de l'entrée des jeunes dans le trafic de stupéfiants », qui a sollicité l'agente pour se former sur la question des discriminations. Nous développons l'intégralité du contenu de la formation, que nous animerons ensemble, avec pour objectif de faire en sorte que les participant·es prennent au sérieux les discours de leur public, majoritairement des personnes jeunes, racisées, des classes populaires qui peuvent dénoncer des discriminations vécues. Si le contenu de la formation aborde les « systèmes d'oppression » au sens large, en prenant des exemples d'actes sexistes, racistes et homophobes, plusieurs éléments sont là pour amener les participant·es à réfléchir en particulier sur l'assignation ethno-raciale. C'est le cas d'extraits

³⁹ Entretien avec Morgane Thévenon, agente du Service de l'égalité.

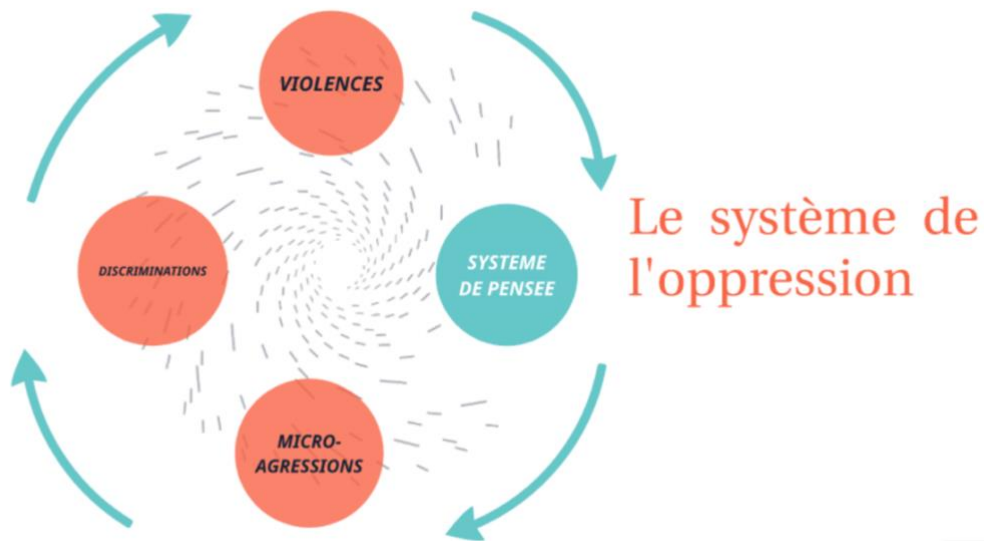
⁴⁰ Document interne « Point d'étape RDD – Avancées depuis février 2017 ».

audio et vidéo⁴¹ et du jeu de rôle organisé lors de la session, qui met en scène un éducateur et un jeune racialisé comme arabe qui a le sentiment d'avoir été discriminé lors d'un entretien d'embauche dans un hôtel.

Notre objectif est de réaliser une présentation différente de celles que l'on a observées, en partant du constat que les formations centrées sur le droit anti-discriminatoire pêchent à politiser les participant·es. On a constaté que, dans le discours commun, les personnes utilisent le terme de discrimination pour parler d'une domination. Partant de là, insister sur la dimension juridique de la notion (une rupture d'égalité sur la base d'un critère et dans un domaine définis par la loi) peut avoir un effet pervers. Le fait d'en donner une définition juridique précise, qui tranche avec l'acception courante, donne plus de ressources aux personnes pour dénier le phénomène. Elles ont par exemple la possibilité de dire à leur interlocuteur·ice : « Non ce n'est pas vraiment une discrimination » ; « Là on ne peut pas savoir si c'est une discrimination ». La conception juridique implique aussi que des membres des groupes sociaux dominants peuvent être discriminés. Ainsi, la prise en compte à l'embauche du sexe de la personne est prohibé, que ce soit une femme ou un homme. Le tout-juridique ne semble pas favoriser une compréhension systémique des rapports de pouvoir. Du fait de l'autonomie qu'a l'agente dans son travail, nous sommes en position de réfléchir au moyen de conscientiser les participant·es et de décider du discours tenu. L'objectif est donc de changer les représentations des participant·es pour qu'ils prennent les expériences de leur public au sérieux. L'extrait fait référence à un schéma du « système de l'oppression » que l'on a développé ensemble pour la présentation. En voici la première diapositive :

⁴¹ Un extrait de podcast d'Arte Radio sur l'emploi du terme « black », une interview de mères portant le voile et une vidéo de témoignages sur l'expérience de contrôles policiers discriminatoires.

Schéma 10 : « Le système de l'oppression », extrait de la présentation à destination du groupe de travail sur la prévention de l'entrée des jeunes dans le trafic de stupéfiants



L'intention pédagogique derrière le schéma est d'insister sur la dimension systémique des dominations, ce qui suppose finalement de décentrer le discours des discriminations en tant que telles. Ici la notion est replacée dans un système plus large dans lequel les phénomènes de dominations prennent différentes formes, au niveau idéologique et interactionnel. La présentation s'arrête sur les représentations et les idéologies (« système de pensée »), les micro-agressions, les discriminations et les violences. On peut voir l'influence des sciences sociales sur le fait de présenter le phénomène comme structurel. Le fait d'utiliser des notions génériques permet également de faire des parallèles entre le sexisme, le racisme et l'homophobie.

Remettre des sciences sociales dans des formations sur une notion juridique suppose également d'insister sur un aspect peu visible en général : la position de pouvoir de celui qui discrimine. Dans le schéma présenté, la discrimination est définie comme un acte : « Rejet ou préférence d'une personne sur une autre en raison de son appartenance de groupe. Pour discriminer il faut avoir le pouvoir d'octroyer ou non un bien, un service ou un droit. Ex : propriétaire d'appartement, recruteur, médecin, équipes éducatives. » C'est une façon de lutter contre la symétrisation qui caractérise le cadrage dominant du racisme et contre la racialisation de l'antiracisme visible dans les positions des participant-es qui considèrent que les jeunes « se discriminent entre eux ». Par ailleurs, le fait que Morgane Thévenon fasse figurer les « équipes éducatives » dans la liste montre la différence de position avec les représentants de l'antiracisme

scolaire étudiés par Fabrice Dhume, pour qui l'école est présenté comme une incarnation de la République, protectrice et non productrice de discriminations.

Dans la pratique, durant la formation, la notion de micro-agressions est beaucoup utilisée. Les participant·es y sont particulièrement réceptifs, plus qu'à celle de discrimination, auquel tout le monde semble habitué. Les exemples qui sont présentés cherchent à mettre en avant le côté délétère et nocif de « blagues » récurrentes à caractère raciste, sexiste ou homophobe, et à illustrer la façon dont les assignations envahissent la vie quotidienne. Lors de la deuxième journée de formation, une semaine plus tard, plusieurs participantes nous disent que les échanges du premier jour ont laissé des traces, qu'elles y ont pensé « toute la semaine », que cela leur a « retourné le cerveau »⁴². Le discours développé par la chargée de mission produit un contre-cadrage de la politique municipale de lutte contre les discriminations. On a vu que l'objectif initial du RDD, de rendre les juristes des Points d'accès au droit capables d'accompagner des personnes en justice, n'est pas rempli. Les juristes se montrent réticents à remplir le rôle que l'institution attendrait d'eux. Face à cette difficulté, la chargée de mission a réorienté la philosophie du dispositif.

« Cette démarche de Morgane s'inscrit vraiment dans la volonté que tout le monde s'engage, soit acteur. L'idée est de dire qu'on ne peut pas compter sur la justice, il faut faire flipper les auteurs, augmenter l'intolérance sociale. Donc il faut que tout le monde, tout professionnel, soit capable de décrocher son téléphone et d'appeler un auteur potentiel, pour demander des comptes. Quand je lui pose des questions là-dessus, pendant notre travail de conception de la formation, elle prend des exemples comme : "Il faut que quelqu'un soit capable d'appeler l'hôtel⁴³, de dire « je suis un membre du réseau de la mairie de paris sur les discriminations, j'ai vu que vous avez reçu une subvention (genre c'est une auberge de jeunesse), je vais devoir faire remonter en fait que là on a une suspicion de discrimination dans un établissement, au service en charge »." L'idée est de faire diminuer le sentiment d'impunité, en utilisant le pouvoir symbolique de la mairie de Paris. » (Extrait du journal de terrain).

L'agente insiste sur cette vision des choses en entretien :

« Je veux vraiment passer d'un truc où on oriente vers le droit mais je veux aussi qu'on complète cette stratégie par : "Je prends mon téléphone, je suis animateur jeunesse, je suis conseiller

⁴² Extrait du journal de terrain.

⁴³ La formation prévoit un jeu de rôle dans lequel une personne joue un éducateur spécialisé et une autre joue un jeune homme racisé qui revient d'un entretien d'embauche dans un hôtel et qui raconte son impression d'avoir été discriminé.

mission locale, j'appelle l'entreprise qui a discriminé, j'appelle le lycée." Et chacun se responsabilise à son niveau. [...] ça donne quand même du sens au réseau que de faire cette approche de : "on s'engage nous-même" et pas "on oriente". » (Entretien avec Morgane Thévenon, agente du Service de l'égalité).

Alors que le RDD a été pensé comme un « parcours vers le droit », la chargée de mission fait preuve d'une initiative qui modifie cet objectif initial. « J'ai vraiment l'impression de ne rien faire du tout quand je dis ça, et d'être une mascarade quoi, quand "j'oriente vers le droit". » rapporte-t-elle. Elle exprime l'idée de ne pas compter exclusivement sur la justice pour agir contre les discriminations. Il s'agit de conscientiser le plus largement possible à la cause des discriminations et apprendre à n'importe quel type d'acteur à faire preuve d'engagement et venir en aide à une personne victime : en l'orientant vers l'interlocuteur adéquat mais aussi en s'impliquant lui-même et en entrant par exemple en contact avec l'auteur de la discrimination pour exercer une forme de pression. Cette réorientation se concrétise aussi par la façon de définir le réseau lui-même, qui s'observe dans l'usage qui est fait de la fiche de détection des discriminations. Présentée à l'origine comme un outil que les acteurs en contact avec du public auraient pour devoir de transmettre au SDE, Morgane Thévenon choisit d'en parler désormais comme d'un service apporté par la mairie de Paris. Elle présente cette fiche à la fois comme un guide d'entretien pour répondre à une personne victime de discrimination et comme un formulaire pour saisir « l'assistance juridique » du RDD. L'outil est présenté comme une ressource, utile pour les acteur·ices dans leur travail, et non comme un document de *reporting*.

Il est intéressant de noter l'utilisation dans le journal de terrain de l'idée « d'augmenter l'intolérance sociale », qui traduit le contexte social de cette période. Un an après le mouvement #MeToo, l'idée de faire reculer le sentiment d'impunité des auteurs de violences a été débattue et diffusée dans l'espace public. On voit que la jonction entre le référentiel de la lutte contre les discriminations et la cause des femmes, ici, relève moins de la réunion de ces sujets dans le portefeuille d'une élue ou dans le giron d'un même service, que de la socialisation militante d'une chargée de mission.

Ainsi, l'engagement de l'agente se concrétise dans la façon dont elle construit puis réoriente le dispositif du RDD. L'autonomie dont elle dispose est cependant révélatrice du peu d'investissement du politique. Son action connaît cependant des limites.

3. Les limites de l'engagement administratif : dissimulation, turn-over et freinage

La réorientation du réseau qu'opère Morgane Thévenon est possible à une certaine condition qui est aussi sa limite : la hiérarchie administrative et les responsables politiques ne sont pas au courant. Dans mes notes de terrain sur le jour de la formation sur les oppressions, je note que « Laurène [la cheffe du service] n'était pas au courant qu'on avait fait ça ce matin. Elle ne le fera donc pas remonter au cabinet. » J'interroge Morgane en entretien sur ce qu'elle dit et ne dit pas au cabinet :

- « Tu n'as pas envie parfois de leur dire "voilà le RDD, c'est ça" ? Pour légitimer l'action et le réseau même aussi dans leur regard.

Je crois que je m'en fous tellement.

- [Rires] Non mais tu as raison.

Je ne sais pas si j'ai raison, sûrement que non, peut-être qu'il faut porter le truc mais je crois que j'ai un tel désaveu pour eux... Mais du coup, c'est peut-être entre eux et moi, peut-être qu'il faudrait que je vois plus loin, peut-être qu'il faudrait que je me dise : "le RDD ce n'est pas que toi meuf ! Ça vaudrait le coup qu'ils comprennent, qu'ils se l'approprient etc., fais-le pour la cause quoi." Mais ils dénaturent tellement tout... Et le risque de : "Ah non non mais attends, tu ne fais pas ça là oh !" [...] Le risque, il était quand même peut-être là. » (Extrait avec Morgane Thévenon, agente du Service de l'égalité).

L'extrait montre son manque de confiance envers la délégation. Elle préfère dissimuler ses actions, au risque de limiter leur portée, plutôt que de les expliciter et de risquer que la délégation la désavoue. L'investissement de la chargée de mission consiste à consacrer son temps à rencontrer des acteurs et à voir comment elle peut leur être utile. À la fin de son poste, elle est sans cesse sollicitée par des structures pour intervenir directement. Mais dissimuler une partie de ses activités apparaît comme la seule condition possible à l'exercice de son travail. Ce fonctionnement du réseau, connu et géré d'elle seule, ne peut pas perdurer après son départ. À partir du moment où elle quitte son poste, le dispositif décline.

Entre le départ de Morgane Thévenon en avril 2018⁴⁴ et l'arrivée en septembre de la nouvelle chargée de mission, Sylvia Poquelin, le dispositif est à l'arrêt. Cette pause se prolonge puisque cette dernière met du temps avant de chercher à s'emparer du dispositif. Sylvia Poquelin appartient à la catégorie des agent·es institutionnelles. Âgée d'une soixantaine d'années, elle travaillait auparavant à la Direction des affaires scolaires (DASCO). Son parcours n'est pas sans rapport avec l'objet du service puisqu'elle a travaillé au sein de la mission intégration par le passé, sur l'apprentissage du français. Elle n'est cependant pas spécialiste des discriminations. Elle est en difficulté sur le poste et montre beaucoup de stress. Elle s'occupe de gérer exclusivement les demandes explicites du cabinet, telles que l'évènementiel et l'instruction des subventions. Elle mettra six mois avant de chercher à s'intéresser au RDD, malgré le fait que j'ai essayé - en répondant à sa demande - de lui transmettre les documents relatifs au programme et de lui expliquer son fonctionnement. C'est une personne avec qui j'ai eu, tout au long de ma Cifre, de grandes difficultés à interagir, comme cela a été explicité dans l'introduction générale. Je manque d'informations sur sa trajectoire et ses motivations puisque nous n'avons pas réalisé d'entretien ensemble – un rendez-vous a été pris puis annulé et notre relation est finalement devenue si tendue que je n'ai pas souhaité aller au bout de la démarche. Dans mon parcours d'enquête, sa prise de poste coïncide finalement avec le moment où je cesse de me concentrer sur la politique de lutte contre les discriminations pour étudier les activités des autres pôles du SDE, sur l'égalité femmes-hommes et l'intégration.

Pour expliciter le positionnement de Sylvia Poquelin, on peut prendre le cas d'une initiative du maire adjoint au logement, Ian Brossat (PCF). En 2018, celui-ci souhaite mettre en place avec la Direction logement et habitat (DLH), un numéro vert pour les victimes de discriminations au logement. C'est une association qui doit être en charge de cette ligne d'écoute. Il se trouve qu'avant son départ, Morgane Thévenon souhaitait faire de la question du logement une des perspectives de développement du RDD.

La nouvelle chargée de mission lutte contre les discriminations, Sylvia Poquelin, est en poste depuis un peu plus d'un mois. Un après-midi, elle vient de me demander des éléments de compréhension sur la fiche de détection du RDD. Elle me fait le récit d'une réunion concernant le numéro vert sur les discriminations au logement, avec l'association concernée, la Direction du logement et de l'habitat (DLH) et les deux cabinets. Amir Naccache, le conseiller de l'élue chargé de la lutte contre les discriminations, a évoqué le fait que les juristes de l'association

⁴⁴ En raison de l'accusation qu'elle subit d'être responsable de la participation « polémique » d'une association musulmane à un évènement municipal.

chargée du numéro vert pourraient « orienter les cas vers le RDD ». Sylvia m'explique qu'elle « a mis le holà » en disant : « On va être débordés ». Surprise, je fais remarquer qu'au contraire : « Il faut intégrer ces juristes au réseau ! » - c'est-à-dire qu'il faut les faire bénéficier de la fiche, qui peut leur être objectivement utile, ainsi que de l'assistance juridique - « On la paye, c'est là pour ça, il faut l'utiliser. » J'insiste en disant : « Sinon c'est mort ! Le réseau va s'éteindre, on a reçu trois fiches en un an ! » Elle rétorque : « Oui mais avant c'était 50 fiches par an ». Je réponds : « Oui mais 50 fiches c'était quand on était mobilisés au maximum, qu'on en parlait à tout le monde ! Le risque ce n'est certainement pas d'être débordé, le risque c'est qu'il ne se passe rien. Là c'est l'occasion. » Je suis étonnée par les préoccupations qu'elle émet, par sa peur que ça déborde.

Le matin même, Morgane est venue faire un point avec elle pour favoriser la transmission des missions. On lui a parlé de l'espace numérique du RDD (un Google drive) et on lui a dit que pour donner l'accès aux partenaires, il suffit d'envoyer le lien. Sylvia avait réagi : « Ah le lien, mais ils peuvent l'envoyer à d'autres gens ! » Morgane s'était exclamée : « Ben tant mieux ! » Sylvia complète : « Oui mais moi je me dis que le cab' et tout vont nous demander des chiffres, du genre le nombre de personnes qui y ont accès, surtout en période pré-électorale là, si c'est un lien, je ne sais pas... »

Pendant notre rendez-vous de l'après-midi, plusieurs de ses remarques m'alertent. Elle considère que : « Les assocés, c'est souvent un terrain miné. C'est très politique. Quand Morgane a dit qu'elle ne travaillait plus avec des assocés [à son nouveau poste] je me suis dit qu'elle avait de la chance ». Elle parle aussi de « communautarisme » et considère que « racial ça ne se dit pas ». (Extrait du journal de terrain).

On peut interpréter le récit de Sylvia Poquelin comme une tentative de freinage. Le propos sur le terme « racial » suggère une position de prudence sur la question, qui s'inscrit dans un cadrage *colorblind*. De plus, sa méfiance envers le travail en lien avec les associations laisse à penser que ce poste n'est pas un choix de carrière et tend à confirmer sa position d'agente institutionnelle. De façon générale, le rapport au travail de Sylvia Poquelin se traduit moins par un engagement dans le service public que dans le fait de respecter les règles de l'institution et de s'attirer le moins de problèmes possibles. Si je réagis vivement à la tentative de freinage de Sylvia, c'est que le départ de sa prédécesseuse a mis en évidence ma conviction du bien-fondé de cette politique et mon désir de la défendre (le faible nombre de fiches reçues est révélateur de la dépendance du dispositif à l'investissement de la personne qui l'anime). J'écris au moment de son départ dans mon journal de terrain : « On voit l'impact d'avoir travaillé de façon très

imbriquée avec Morgane : je connais bien son travail et je suis convaincue de la qualité et de l'utilité de ce qu'elle a mis en place. C'est une forme d'engagement. »

Après six mois à son poste, Sylvia Poquelin cherche à relancer le réseau de détection. Elle tente deux choses : faire aboutir un projet de guide à destination des professionnel·les lancé par Morgane Thévenon et organiser un nouveau comité de pilotage. Réalisé en 2017 par une stagiaire en master de science politique spécialisé sur les discriminations, il a été pensé comme un guide pédagogique, un texte destiné à conscientiser les acteurs et un annuaire de contacts. Ce travail a occupé la majeure partie de ses six mois de stage et le texte représentait 65 pages Word. Début 2019, Sylvia Poquelin et une autre agente, chargée de mission sur la communication et veille scientifique, ont estimé que le contenu ne convenait pas. En février 2019, Sylvia Poquelin cherche à faire valider un nouveau projet de guide par le cabinet, qui ne donne pas suite. Le guide ne voit jamais le jour. Quant au projet de comité de pilotage, il a lieu le 23 mai 2019⁴⁵. Sylvia Poquelin l'organise et l'introduit par un bilan du dispositif. Je fais également une présentation du rapport que j'ai rendu en 2017. Mais l'évènement ne porte que peu sur le réseau. À cette période, une association antiraciste nationale a rendu public un *testing* réalisé sur des agences immobilières qui met en évidence qu'environ 80% des agent·es immobiliers acceptent les critères discriminatoires émis par les propriétaires sur une base ethno-raciale. Cette association est présente lors du comité, ainsi que plusieurs agences immobilières invitées par la délégation de Lucile Savary. La réunion se déroule dans une atmosphère conflictuelle, centrée sur les justifications que font les agences immobilières. Les représentant·es de l'association défendent l'étude mais expliquent que ce ne sont pas eux directement qui l'ont réalisé. Leur âge et leur allure - ils ont moins de 30 ans et portent des t-shirts - tranchent avec les costumes sombres, l'âge plus avancé et les discours corporatistes des agents immobiliers, accentuant leur position de faiblesse. Quelques mois après, je réalise un entretien avec un des responsables associatifs présents ce jour-là. Il m'explique : « Je crois que ça faisait un an même à peu près qu'il n'y avait pas eu de réunion du réseau RDD. Du coup, on a été invités à ce titre-là, et on ne savait pas du tout qu'il y allait avoir, du coup, les agences immobilières. » Le fait ne pas être au courant de la présence des agences a été pour lui « déstabilisant », d'autant plus qu'un des groupes immobiliers – « ceux qui ont eu les pires résultats dans notre enquête » - ont ensuite assigné en justice l'association. La délégation a donc invité l'association responsable de l'étude et les différentes agences immobilière sans les prévenir de cette confrontation. S'il est difficile de produire une interprétation précise de la

⁴⁵ Il y en a eu en 2016 et 2017 mais pas en 2018.

raison pour laquelle la délégation a agi ainsi - combler le vide ? - son action traduit un manque de considération pour l'association et un désintérêt pour le RDD.

En 2020, à la fin de mon enquête, le RDD correspond à une version minimale de ce qu'il a été. Les seules actions qui s'inscrivent dans ce cadre sont des formations de « sensibilisation aux discriminations », sans public cible défini, parfois complétées par des formations thématiques voulues par le cabinet, sur la grossophobie, l'âgisme ou l'orientation sexuelle par exemple. Il n'y a plus de logique de réseau et les ressources qu'il représentait pour les acteurs – avec l'assistance juridique notamment – ne sont plus exploitées. La moitié du budget (25 000 euros) n'est pas utilisée⁴⁶. Ainsi le Réseau de détection des discriminations a représenté une opportunité pour l'administration de structurer une politique de lutte contre les discriminations à partir d'un dispositif formalisé et pérenne. L'autonomie que connaissent les agent·es a permis à sa responsable de le construire à partir de sa propre vision de la prévention des discriminations. Cependant, ce travail engagé n'est possible que s'il s'exerce sous le radar de la hiérarchie et du politique. Dépendant de la personne qui le gère, le Réseau de détection des discriminations décline une fois que Morgane Thévenon quitte son poste et qu'il est dans les mains d'une agente qui adopte une position de subordination face aux demandes de la délégation. Pour autant, le dispositif continue d'exister, même en deçà de ses potentialités, ce qui laisse ouverte la possibilité d'une réappropriation future. On verra dans le chapitre 6 consacré à la politique envers les personnes LGBT que le dispositif a pu être réactivé dans le cadre d'une cause catégorielle différente.

Conclusion

L'indicibilité des groupes ethno-raciaux joue un rôle dans la segmentation des politiques qui les concernent. La question du racisme subit particulièrement cette dilution puisqu'elle n'apparaît que dans la politique de lutte contre les discriminations. Mais même dans ce cadre, elle doit être dissimulée. L'espace de la cause antiraciste est organisé selon un clivage strict portant sur la possibilité des groupes minoritaires de parler en leur nom. En conséquence, la peur de la polémique et d'une réaction d'adversaires politiques tels que l'extrême-droite est une composante majeure des décisions de la délégation et de la hiérarchie administrative. On

⁴⁶ C'est ce que souligne la cheffe adjointe du SDE lors d'une réunion en avril 2019 (Extrait du journal de terrain).

observe ainsi que des stratégies sont mises en place pour traiter du racisme sans avoir l'air de sortir du cadre de l'universalisme républicain. Par ailleurs, l'élue en charge de la lutte contre les discriminations montre une adhésion au cadrage *colorblind*. Ainsi en empêchant l'objectif de visibilité d'une politique, en obligeant à masquer les actions mises en place, la *colorblindness* contribue à désamorcer les initiatives qui touchent explicitement aux inégalités ethno-raciales. Cette contrainte est contraire à la culture professionnelle des élu·es locaux, qui s'appuie sur la mise en discours de l'action, et contrevient au principe même d'une politique publique, qui suppose d'être connue de la population.

La contrainte d'action sous le radar concerne tou·tes les acteur·ices, quel que soit leur position vis-à-vis du clivage qui structure l'antiracisme. Les associations en lien avec la municipalité sur les questions de discriminations sont marquées par le cadrage dominant et produisent une racialisation de l'antiracisme. Certaines peuvent se permettre d'adopter un cadrage marginal et de critiquer l'institution à partir du moment où elles sont perçues comme inoffensives et se pliant aux exigences municipales en termes d'action associative. Enfin, les agent·es sont également concerné·es par le fait de dissimuler leur action, en particulier vis-à-vis du politique et de la hiérarchie administrative. L'autonomie qui caractérise le travail des cadres du SDE a rendu possible la formalisation d'un dispositif de repérage des discriminations, pensé comme outil de politisation et de conscientisation des professionnel·les. Mais comme dans le cas de la politique d'intégration, quand les initiatives prennent place au niveau des services, sans réel soutien du politique, elles peinent à durer dans le temps et sont à la merci du *turn-over*.

CHAPITRE 5. HÉBERGER, RENDRE ACCESSIBLE, NORMALISER. LA COEXISTENCE DE CADRAGES CONTRADICTOIRES DANS LA POLITIQUE DU HANDICAP

Introduction

En France, les politiques du handicap sont marquées par « une forme de consensus moral » : l'État ne « questionne plus aujourd'hui la légitimité de ses ressortissants » reconnus administrativement comme tel (Baudot *et al.*, 2013, p. 6). Ce consensus demeure cependant superficiel et la question du handicap, traversée de débats internes profonds, est l'objet de cadrages concurrents qui portent sur la manière d'envisager le handicap, entre affection personnelle ou inadaptation de la société.

À partir des années 1970, les mouvements pour les droits des personnes handicapées, tels que le *Disability Rights Movement* aux États-Unis et les *Disability Studies* dans le monde académique, ont participé à transformer les représentations sociales du handicap. Plutôt qu'une déficience individuelle à laquelle il faut pallier, le handicap a été défini par ces mouvements comme une inadaptation de la société elle-même, dont la constitution et l'organisation a rendu impossible la présence, la circulation et l'intégration sociale de toutes les personnes (Oliver, 1996). Ce recadrage a constitué une véritable « révolution paradigmatique » (Baudot *et al.*, 2013, p. 8) qui a pris le nom de « modèle social », en opposition au « modèle médical » ou de protection sociale. Ce dernier se fonde sur « une conception médicale du handicap, qui se concentre sur l'individualisation du soin, du traitement et de la réhabilitation face à ce qui est considéré comme affection et anomalie » (Heyer, 2013, p. 131). Il implique la prise en charge forfaitaire et le recours à des quotas d'emploi des personnes handicapées dans le monde du travail. À l'inverse, le modèle social consacre le référentiel de l'anti-discrimination dans le champ du handicap.

Cette évolution a eu des traductions juridiques, avec la promulgation aux États-Unis de l'*Americans with Disabilities Act* (ADA) en 1990, qui est « la première législation au monde abordant le handicap dans une perspective anti-discriminatoire et globale » (Heyer, 2013, p. 128). Cette loi a servi d'inspiration dans de nombreuses régions du monde. En 2000, l'Union européenne a promulgué une directive « emploi » qui participe à élargir au domaine du handicap le cadre de l'anti-discrimination. En France, la loi du 11 février 2005 donne du

handicap la définition suivante : « toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant. »¹

Que ce soit au niveau des mouvements sociaux ou au niveau des politiques publiques, la définition des frontières du groupe social concerné par le handicap a été l'objet de tensions, de débats et d'actualisations. Comme l'explique Pierre-Yves Baudot, la réunion, sous la même catégorie de handicap, de situations personnelles d'une grande diversité ne va pas de soi (Baudot, 2022, p. 98). Elle est liée à deux opérations cognitives : d'une part, la vision selon laquelle les personnes handicapées ont pour point commun de vivre une même oppression, le validisme (Bas, 2017), et d'autre part la catégorisation produite par l'action publique. De manière pratique, les mobilisations contestataires de personnes handicapées continuent de remettre en question l'action de l'État. Cela consiste à lutter contre la ségrégation des personnes handicapées dans des voies parallèles, au niveau de l'école, du travail et du lieu de vie, pour mettre au centre de la prise en charge du handicap la question de l'indépendance, des choix individuels et du « projet de vie ». Les mouvements qui luttent en faveur de la « désinstitutionnalisation » souhaitent renoncer progressivement au modèle des établissements spécialisés pour développer les dispositifs d'aide individualisée et le logement autonome, ainsi que concrétiser l'obligation d'accessibilité des bâtiments et des transports présente dans la loi de 2005 (Turpin, 2000 ; Bas, 2019).

En France, le modèle médical reste dominant. En 2019, un rapport de l'ONU présenté au Conseil des droits de l'homme dénonçait le recours massif en France à l'institutionnalisation des personnes handicapées, affirmant que « la rapporteuse spéciale est extrêmement préoccupée par le nombre très élevé de personnes handicapées qui vivent dans des établissements répartis sur tout le territoire français. Environ 100 000 enfants et 200 000 adultes handicapés résident dans une grande variété d'institutions. [...] La Rapporteuse spéciale insiste sur le fait qu'il n'existe pas de "bon établissement d'accueil", puisqu'ils imposent tous un certain mode d'existence qui limite les possibilités de vivre une vie agréable sur la base de l'égalité avec les autres. Les personnes handicapées, y compris celles qui nécessitent beaucoup

¹ Loi n°2005-102 du 11 février 2005 « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », [En ligne] <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000809647/>. En France, les lois précédentes qui abordaient la question du handicap sont la loi de 1898 sur les accidents du travail, la loi de 1919 sur l'emploi des anciens combattants invalides (Romien, 2005), puis la loi de 1975 qui crée l'allocation adulte handicapé (AAH).

de soins, doivent avoir la possibilité de vivre en société, et de choisir leur lieu de résidence et les personnes avec lesquelles elles vivent. »²

Cet extrait met en avant les spécificités du secteur associatif du handicap français. Celui-ci est composé d'associations qui sont historiquement des groupements de familles concernées par le handicap d'un des leurs, généralement un enfant, qui sont devenues des gestionnaires d'établissements médico-sociaux (Barral *et al.*, 2000 ; Bureau, Rist, 2011). En 2006, 77,6 % des opérateurs gestionnaires d'équipement sont des associations, ce qui représente 88 % des places (Cret *et al.*, 2013). Elles exécutent donc pour l'État la mission d'hébergement et de soin des personnes considérées comme non-autonomes en raison de leur handicap. Partie prenante de l'action publique et législative en matière de handicap (Guyot, 2000), ces structures sont impliquées dans « la mise à l'agenda des problèmes, dans la fourniture de solutions, dans la prise de décision, dans la mise en œuvre et dans l'évaluation de ces politiques » (Baudot, 2022, p. 105). Ce « système de régulation néocorporatiste » est marqué par une « rationalisation gestionnaire » (Baudot, 2022, p. 106) et se caractérise par son hétérogénéité et sa stabilité, avec une pluralité de structures et des difficultés pour les nouvelles de s'installer sur ce marché. C'est un système qui a été critiqué en interne du champ du handicap pour sa « gestion "caritative" et paternaliste du handicap » (Gourgues, 2013, p. 181). Du point de vue de la recherche, les phénomènes de « marchandisation » et de « chalandisation » (Laville, 2005 ; Chauvière, 2007) qui caractérisent le secteur ont été analysés comme « des processus qui se déploient au détriment de leur portée revendicatrice » (Cret *et al.*, 2013, p. 40). Les grandes associations du secteur du handicap sont donc plus interventionnistes que celles qui interviennent dans le cas des autres politiques d'égalité, envers les femmes, les minorités ethno-raciales et les personnes LGBT. Ce sont des interlocuteurs et des opérateurs de politiques publiques au sens strict.

La question de l'accessibilité a occupé une place particulière dans les mobilisations associatives. L'idée de rendre l'espace accessible constitue « l'une des illustrations les plus claires, parce que très matérielle, du passage du modèle médical au modèle social » (Revillard, 2020, p. 152). Déjà présent dans la loi de 1975, la loi du 11 février 2005 a consacré ce référentiel : 10 ans étaient prévus pour rendre accessibles le bâti et les transports, période au-delà de laquelle leur non-accessibilité aurait été passible de sanctions pénales. En mars 2013, dans un contexte de retard des travaux nécessaires, le rapport de la sénatrice Claire-Lise Champion propose un report de l'échéance (de trois, six ou neuf ans) organisé selon des

² « Visite en France. Rapport de la Rapporteuse spéciale sur les droits des personnes handicapées », Assemblée générale des Nations Unies, 2019, p. 13., [En ligne] <https://digitallibrary.un.org/record/1663797#record-files-collapse-header>.

« agendas d'accessibilité » ou « Ad'Ap ». Anne Revillard résume : « Tout le paradoxe de ce report est d'être défendu au nom d'une organisation de l'effectivité d'un droit [...] tout en revenant dans l'immédiat sur l'effectivité programmée d'un droit acquis » (2020, p. 157). Au niveau associatif, l'Association des paralysés de France (devenue APF France Handicap en 2018) a été un acteur de la mobilisation pour l'accessibilité à partir des années 1980. La structure est passée d'un répertoire contestataire à une « dominante professionnelle et techniciste » en développant « un pouvoir d'influence fondé sur une posture d'expertise » (Revillard, 2020, p. 154). Le report de l'échéance de 2015 est le déclencheur de mobilisations qui s'organisent à distance voir en opposition avec les associations gestionnaires du secteur du handicap. À la suite du rapport Campion, une mobilisation en ligne et une manifestation ont été organisées par le collectif « Non au report »³. Dans son sillage, des associations comme le CLHEE (Collectif Lutte et Handicaps pour l'Égalité et l'Émancipation) ont vu le jour, affirmant comme « possible » et même « indispensable de s'organiser en dehors des associations gestionnaires qui ont depuis longtemps démontré le caractère inefficace voire préjudiciable de leurs actions. »⁴ Les collectifs qui affirment une position critique des acteurs les plus institutionnalisés du monde associatif du handicap sont aussi ceux qui présentent des réflexions en termes d'articulation des rapports de pouvoirs. Ainsi le 6 novembre 2021, un débat organisé par la mairie de Grenoble, intitulé « Validisme et intersectionnalité, lutte pour les droits », invitait les associations Handi-Social, Les Dévalideuses et le CLHEE.

Encadré 11 : Les associations financées au titre de la politique du handicap

Le Service de l'égalité ne finance pas d'associations sur le handicap. C'est le cas uniquement du Bureau du handicap (BDH) et de certaines directions sectorielles. Au SDE, les documents comptables ont permis d'avoir accès à la répartition des budgets et à la liste des associations subventionnées. N'appartenant pas au Bureau du handicap (BDH), situé au sein de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), je n'ai pas eu accès aux documents internes du service. Les informations proviennent donc des rares documents sur le handicap disponibles depuis le SDE (comme un « bleu budgétaire » datant de 2011) ou bien du site internet de la ville de Paris.

³ « "Non au report de 2015 !" Postez votre slogan », Handicap.fr, 20 mai 2014, [En ligne] [informations.handicap.fr/a-report-loi-accessibilite-6894.php](https://www.handicap.fr/a-report-loi-accessibilite-6894.php).

⁴ Collectif Lutte et Handicaps pour l'Égalité et l'Émancipation, [En ligne] clhee.org/qui-sommes-nous.

Le financement d'associations sur le handicap est majoritairement le fait du BDH. Comme on le verra, en 2018 un budget de 131 millions est alloué aux établissements d'hébergement de personnes handicapées dont la gestion appartient à des associations. En parallèle, un budget de 1,2 millions d'euros est destiné à subventionner des associations du champ social : c'est le cas par exemple de La Parole aux Sourds ou de Jaccede qui cartographie les lieux accessibles selon le type de handicap⁵.

D'autres directions ont également des budgets associés aux questions de handicap. C'est le cas de la Direction des affaires culturelles (DAC) dont l'enveloppe « culture et handicap » finance des associations à hauteur de 260 000 euros par an, ainsi que de la Direction de la jeunesse et des sports (DJS) (151 500 euros), de la Direction des affaires scolaires (DASCO) (233 500 euros) et de la Direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) (50 000 euros).

Au niveau local, l'action sociale relève des compétences des départements : la ville de Paris est responsable des politiques d'aide sociale en direction des personnes handicapées vivant sur son territoire⁶. Elle finance directement les établissements médico-sociaux et délivre les prestations sociales aux personnes⁷. Elle constitue donc un poste d'observation privilégié pour analyser la façon dont l'évolution des catégorisations du handicap est prise en compte par l'action publique. Anne Revillard a montré que le droit français et les politiques publiques en matière de handicap font coexister « des dispositions théorisées comme contradictoires dans les modélisations classiques des politiques du handicap » (2020, p. 153). C'est le cas au niveau de l'école, entre « valorisation du principe de scolarisation en milieu ordinaire et maintien de l'éducation spécialisée » (Revillard, 2020, p. 39) ; en matière d'accessibilité, avec le développement de transports spécialisés en parallèle de la transformation des transports ordinaires ; et en matière d'emploi avec l'obligation d'emploi de travailleur·ses handicapé·es (OETH) et le « travail protégé » en ESAT (établissement et service d'aide par le travail). Le cas de la ville de Paris

⁵ « Sensibiliser le grand public et soutenir les associations », [En ligne] paris.fr/pages/sensibiliser-le-grand-public-et-soutenir-les-associations-6796.

⁶ La loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain instaure la fusion du département de Paris et de la commune de Paris en une seule entité, la Ville de Paris. [En ligne] <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000034103927/>.

⁷ Les aides départementales sont : la prestation de compensation du handicap (PCH), l'allocation représentative de services ménagers, l'aide sociale à l'hébergement et, pour l'accueil de jour, l'aide sociale au titre des services d'aide et d'accompagnement. DREES - Les dispositifs d'aide sociale aux personnes handicapées. [En ligne] drees.solidaritesante.gouv.fr/sites/default/files/202101Fiche%2019%20Les%20dispositifs%20d%E2%80%99aide%20sociale%20aux%20personnes%20handicap%C3%A9es.pdf.

permet d'analyser la forme que prend cette hybridation au niveau local. La comparaison avec les politiques précédemment étudiées permet de s'interroger sur les différences en matière de réglementation, de cadrage, d'institutionnalisation et d'évolution des priorités politiques. Comme pour les autres politiques d'égalité, la mise à l'agenda de la politique du handicap connaît des résistances : pourquoi est-ce que ses responsables sont parvenu-es lors du mandat 2014-2020 à en faire une priorité ?

On verra dans une première partie que la politique parisienne du handicap articule deux objectifs principaux que sont le suivi et le financement des établissements médico-sociaux et la mise en accessibilité des services publics parisiens. Dans une seconde partie, on étudiera la formalisation des instances décisionnelles de la politique du handicap et les enjeux que recouvre sa dimension transsectorielle. On verra que, si les responsables de cette politique montrent une prise en compte des renouvellement des modèles du handicap, le référentiel anti-discriminatoire peine encore à être reconnu et intégré aux politiques publiques. Dans une troisième partie, on s'intéressera à l'histoire et la transformation de la politique interne en direction des agent-es handicapé-es.

Encadré 12 : Matériau d'enquête sur la politique du handicap

En interne de la ville de Paris, huit entretiens ont été réalisés avec des personnes travaillant sur le handicap. La moitié concernaient la politique envers les personnes handicapées à Paris, et l'autre était relative à la politique interne, relevant de la Direction des ressources humaines.

Les quatre entretiens mobilisés dans ce chapitre ont eu lieu avec l' élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité, le responsable de la sous-direction de l'autonomie, la cheffe du Bureau du handicap (BDH) et avec la directrice de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH), qui est une ancienne membre du cabinet d'Anne Hidalgo chargée des questions relatives à la santé, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à l'égalité entre les femmes et les hommes. Quatre entretiens ont été menés à la DRH avec des personnes chargées des politiques internes du handicap : l'ancienne responsable de la « Mission handicap et reconversion », l'ancien responsable du

pôle handicap de cette mission, l'actuelle Déléguée au handicap du « Pôle diversité et handicap » et la directrice des ressources humaines.

Deux entretiens ont été réalisés avec des associations, l'un avec une grande association gestionnaire et l'autre avec une structure de petite taille qui articule les questions de handicap et de féminisme.

I. « On a besoin de donner un sens politique à ce que veut dire “handicap” pour la ville de Paris ». L'action médico-sociale au prisme du renouvellement des modèles du handicap

Il s'agit d'analyser la politique du handicap telle qu'elle est produite par la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) en se penchant sur les activités des agent-es et sur les pratiques de l'élu chargé du handicap et de l'accessibilité.

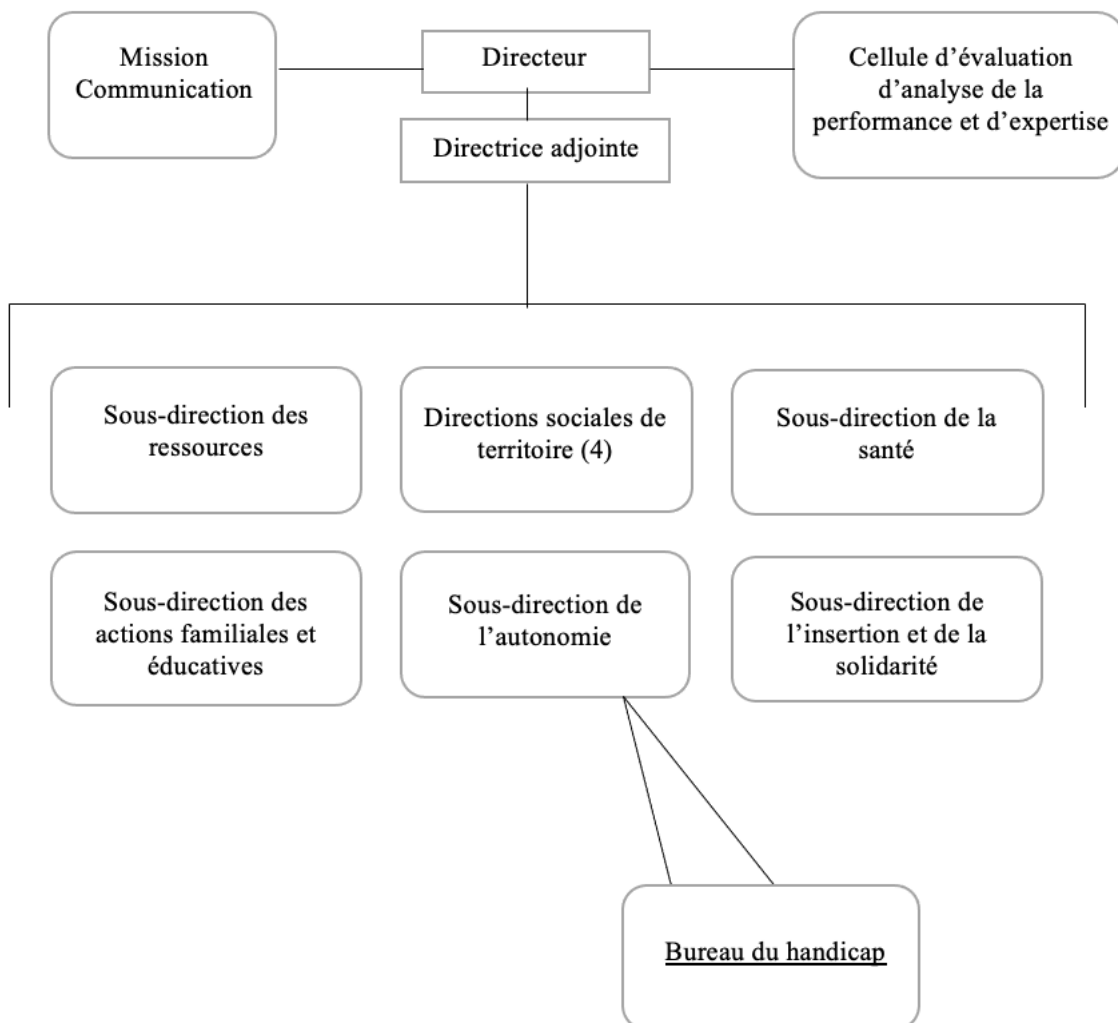
1. Le choix de la séparation des domaines de la santé et du handicap

La fonction de maire adjoint chargée « des personnes en situation de handicap » a été créée en 2000. Sous le mandat de Jean Tiberi, entre 1995 et 2001, les « affaires sociales » étaient sous la responsabilité d'une même adjointe, Marie-Thérèse Hermange (RPR). En décembre 2000, alors que 24 adjoint-es et 10 conseiller-es délégué-es ont démissionné en opposition au projet de budget, le maire de Paris crée de nouvelles délégations. Philippe Lafay devient ainsi maire adjoint chargé de « l'emploi, la formation professionnelle, le RMI et le suivi de la politique en faveur des personnes handicapées »⁸. En 2001, la création d'une fonction d'adjoint-e chargé-e exclusivement « des personnes en situation de handicap » montre que la question du handicap s'autonomise. C'est cette même année qu'est créé l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes, dans le contexte de l'adoption des directives anti-discriminatoires par l'Union européenne. Cette fonction est occupée jusqu'à 2008 par Pénélope Komitès (PS) et entre 2008 et 2014 par

⁸ « Jean Tiberi présente ses nouveaux adjoints », L'Obs, 13 décembre 2000, [En ligne] nouvelobs.com/politique/20001213.OBS0149/jean-tiberi-presente-ses-nouveaux-adjoints.html

Véronique Dubarry (EELV). Lors du mandat étudié, Bernard Jomier (EELV) a été nommé adjoint chargé de « la santé, du handicap et des relations avec l'AP-HP » entre 2014 et septembre 2017, jusqu'à son élection comme sénateur. Il est remplacé en novembre 2017 par Alexandre Latour (Parti Socialiste) avec pour portefeuille : « toutes les questions relatives aux personnes en situation de handicap et à l'accessibilité ». À partir de 2017, la politique parisienne du handicap compte donc un adjoint responsable uniquement du handicap et de l'accessibilité, qui travaille avec une administration dédiée, le Bureau du handicap (BDH), qui appartient à la sous-direction de l'autonomie de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES). Cette sous-direction agit en direction de deux groupes sociaux : les personnes handicapées et les personnes âgées.

Schéma 11 : Le Bureau du handicap au sein de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES)



La décision de la maire de séparer les domaines de la santé et du handicap est venue d'une proposition de son cabinet. Sarah Chibane était en 2017 membre du cabinet d'Anne Hidalgo, en tant que conseillère chargée de « la santé, de l'APHP, des PMI, des CPEF, de l'autonomie et du lien intergénérationnel, des personnes en situation de handicap, de l'accessibilité et de l'égalité femmes-hommes »⁹. Originaire des DOM-TOM et fille de restaurateurs, elle a effectué une carrière de collaboratrice politique centrée sur la question du handicap. Après des études de géographie et de géopolitique, elle a été assistante parlementaire puis cheffe de cabinet de la secrétaire d'État au handicap et à la lutte contre l'exclusion entre 2014 et 2017, date à laquelle elle rejoint le cabinet de la maire de Paris. Au moment de l'enquête, elle est directrice de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Elle parle en ces termes de la décision de séparer le handicap de la santé au sein de l'exécutif.

« C'est venu sur une proposition que j'ai faite à la maire, appuyée par d'autres. [...] Parce qu'il fallait justement sortir de la médicalisation du sujet, c'était une histoire d'affichage aussi. Handicap et santé ça veut dire que quand vous êtes en situation de handicap, vous n'avez que des problèmes de santé. Handicap et accessibilité, c'est de dire : c'est un citoyen, il a des problèmes liés à son handicap mais pas que. On intègre des enjeux d'emploi, d'école, d'université, la santé, enfin on intègre toutes les dimensions, et on donne à voir qu'à Paris, on ne fait pas du handicap une question de santé. Et ça justement, pour sortir de cette longue histoire d'institutionnalisation, d'établissements etc., c'était aussi important. [...] Et puis un adjoint à la santé, il n'a pas beaucoup le temps de faire autre chose. Il y a vraiment l'idée de dire, on a besoin de donner un sens politique à ce que veut dire "handicap" pour la ville de Paris, et si on continue de dire "handicap et santé", notre message politique, il n'est pas bon. » (Entretien avec Sarah Chibane, ancienne membre du cabinet d'Anne Hidalgo).

La décision de séparer les domaines de la santé et du handicap provient d'une prise en compte des débats sur le handicap et de l'opposition entre le modèle médical et le modèle social. Il s'agit de mettre à distance le prisme de la médicalisation du handicap et de donner un « sens politique » à l'action publique sur le handicap à Paris. Cette décision est à la fois symbolique et matérielle. C'est un « message » qui relève de l'« affichage ». Cette évolution n'a *a priori* pas d'impact sur les ressources financières et administratives, puisque les lignes budgétaires sont distinctes et que les services se divisent déjà en une sous-direction de la santé et une sous-

⁹ L'APHP : Assistance publique – Hôpitaux de Paris ; PMI : Protection maternelle et infantile ; CPEF : Centre de planification et d'éducation familiale.

direction de l'autonomie. Mais c'est aussi une façon de faire du sujet du handicap une priorité, en obligeant l' élu à y consacrer tout son temps.

Aymeric Salvat, le responsable de la sous-direction de l'autonomie de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES), déclare ainsi : « Quand un élu est seulement en charge de ce dossier-là, ça change quand même beaucoup de choses sur la façon dont il est pris en compte, dans la façon dont il est priorisé »¹⁰. Son propos indique que le changement est ressenti par l'administration. L' élu, Alexandre Latour, justifie cette « individualisation de la délégation »¹¹ par le fait que la question du handicap doit intégrer tous les secteurs de politiques publiques - « On est sur un sujet qui est très transversal »¹² - comme on le verra dans la suite du chapitre.

Le fait de séparer les deux thématiques en des portefeuilles distincts et de faire du handicap une délégation unique participe d'une priorisation de cette politique. Comme pour les politiques catégorielles précédemment étudiées, certaines décisions politiques municipales – ici, de faire du handicap et de l'accessibilité une délégation à part entière - relèvent donc d'une réaction aux mouvements sociaux. Les débats internes au champ du handicap ont imposé à la ville de se positionner et de chercher à afficher explicitement une opposition au modèle médical. On peut également voir ce positionnement comme une façon de se prémunir d'une adhésion à ce modèle. Cette volonté de désamorçage de potentielles critiques se comprend au regard du fait que l'hébergement des personnes constitue l'action principale de la ville de Paris sur le handicap.

2. Le rôle et le public du Bureau du handicap (BDH)

Le Bureau du handicap (BDH) a pour mission principale la gestion des établissements médico-sociaux hébergeant des personnes handicapées. Ce bureau appartient à la sous-direction de l'autonomie de la DASES, qui répartie son action entre les personnes handicapées et les personnes âgées. Le BDH compte 11 agent-es : sept secrétaires administratifs (B), un-e secrétaire (C) et trois encadrant-es (qu'on suppose de catégorie A). Les encadrant-es sont Estelle

¹⁰ Entretien avec Aymeric Salvat, responsable de la sous-direction de l'autonomie de la DASES.

¹¹ *Ibid.*

¹² Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité.

Gardanne, qui est cheffe du bureau, son adjoint, qui est responsable des « tarifications », et la responsable de la « cellule subventions »¹³. La politique menée par le BDH est une « mission de tarification, de suivi, de contrôle des établissements médico-sociaux »¹⁴. La cheffe explique : « On est en charge de l'ouverture de ces établissements sur le département de Paris. Une fois qu'ils sont ouverts on les tarifie, on les contrôle. » Les établissements sont de différents types, ce sont des « foyers d'accueil médicalisés », des « foyers de vie » et des « foyers d'hébergement »¹⁵. En 2018, cette action correspond à un budget de 131 millions d'euros. Le service a également une mission de subventions aux associations, qui ont pour objectif « d'intégrer les personnes en situation de handicap sur la ville de Paris »¹⁶. Ce budget-là est beaucoup moins important et à peu près équivalent au budget des subventions de chaque pôle du Service de l'égalité (égalité femmes-hommes, intégration et lutte contre les discriminations) : il représente 1,2 millions d'euros. Cette somme sert à financer une centaine de structures et les montants sont votés par thématiques selon les dates de tenue du Conseil de Paris : « sport, loisir et vacances » en février, « inclusion numérique et autisme » en avril, « le mois parisien du handicap » en juin, « communication et handicap » et « culture » en juillet, et « emploi » en novembre¹⁷. Estelle Gardanne précise que le budget de subventions aux associations accuse une baisse régulière de « 5 à 10 % » chaque année. En effet, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, les budgets du BDH s'élevaient en 2015 à 135 millions d'euros de financement aux établissements médico-sociaux et de 1,7 millions d'euros de soutien aux associations (en 2018, ce dernier est de 1,2 millions).

¹³ Entretien avec Estelle Gardanne, cheffe du Bureau du handicap (BDH).

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

Tableau 7 : Crédits dédiés à la politique du handicap en 2015

I. Une politique inclusive	37 660 600 €
A) Rendre la ville accessible	35 556 000 €
1. Mobilité	14 740 000 €
2. Espace public	1 531 000 €
3. Accessibilité des ERP	19 285 000 €
B) Soutenir les associations	1 747 600 €
C) Informer, sensibiliser, communiquer	357 000 €
II. Une Ville plus solidaire et équitable	110 104 700 €
A) La MDPH	5 780 000 €
B) La politique de compensation	67 300 000 €
C) Les aides facultatives du CASVP	36 074 700 €
D) Les allocations pour les agents de la Ville	950 000 €
III. Avoir le choix de son parcours	163 600 982 €
A) Petite enfance	8 530 567 €
1. Accueil dans les établissements	3 012 100 €
2. Le soutien au secteur associatif	4 218 467 €
3. Dépistage et prévention du handicap	1 300 000 €
B) Scolarité/Périscolarité	14 395 767 €
1. Donner les moyens aux établissements	1 267 167 €
2. Renforcer les équipes (temps scolaire)	1 970 000 €
3. Les activités sur le temps scolaire	198 600 €
4. Accueil des enfants handicapés dans les activités péri et extra scolaires	10 960 000 €
C) Culture/Loisirs/Sports	109 717 €
1. Action en direction des enfants handicapés	69 717 €
2. Cours municipaux pour adultes	40 000 €
3. Mise en place de prestations spécifiques dans les bibliothèques	Non chiffrées
D) L'emploi	3 586 800 €
1. L'emploi des personnes handicapées au sein de la Ville	1 514 800 €
2. Le soutien au milieu du travail protégé	2 045 000 €
3. Favoriser l'accès à l'emploi	27 000 €
E) Le logement	1 790 600 €
F) Les établissements d'accueil et d'hébergement	135 187 531 €
TOTAL	311 366 282 €

Source : Bleu budgétaire 2015¹⁸ « La politique de la collectivité parisienne en direction des personnes en situation de handicap »

Tableau 7 : « Crédits dédiés à la politique du handicap en 2015 », extrait du Rapport « Audit de l'état des lieux de l'accessibilité des équipements et services publics aux personnes en situation de handicap », Inspection générale de la ville de Paris, mars 2018, p. 27.

Cet exemple de « bleu budgétaire » permet d'illustrer la répartition des crédits liés au handicap. Même si les différentes directions ne sont pas citées explicitement dans le tableau, les thématiques des actions permettent d'identifier la liste des services financeurs, que le rapport confirme. La Direction des constructions publiques et de l'architecture (DCPA), la Direction de la jeunesse et des sports (DJS), la Direction des affaires culturelles (DAC), la Direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE), la Direction de la voirie et des déplacements (DVD), la Direction des affaires scolaires (DASCO), la Direction des familles et de la petite enfance (DFPE), la Direction de la démocratie des citoyen-nes et des territoires (DDCT), la Direction de l'action sociale et de la santé (DASES) et la Direction de la communication (DICOM) sont concernées par le financement d'actions liées au handicap. S'ajoutent également

deux établissements qui dépendent de la collectivité parisienne : la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et le Centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP). Cette répartition montre l'étendue de la dimension transsectorielle de la politique du handicap. Le budget de 135 millions euros destiné aux établissements médico-sociaux géré par le Bureau du handicap est le plus important de toute l'administration, représentant plus d'un tiers du budget total. L'action du BDH est donc avant tout définie par le prisme médico-social.

La répartition de ces crédits a des conséquences sur la définition de son public. Au moment de notre entretien, en 2018, Estelle Gardanne travaille au BDH depuis quatre ans. Elle est fonctionnaire territoriale, en détachement à la ville de Paris, et a occupé dans le service les postes de « chargée de mission, puis adjointe, puis cheffe »¹⁸. Après des études d'économie et de gestion, elle a commencé à travailler dans le secteur de l'autonomie, dans les domaines relatifs aux personnes âgées, d'abord dans le privé dans un groupe de gestion de maisons de retraites puis dans une collectivité locale francilienne. Elle travaille sur le handicap depuis son arrivée à la mairie de Paris. Elle évoque en entretien le public auquel s'adresse son service.

« On ne voit pas toutes ces personnes qui travaillent. Il y a certainement beaucoup de personnes qui travaillent et c'est peut-être aussi une vision un peu erronée de cette politique-là, de cet axe-là. Nous, on ne voit pas les personnes qui travaillent et qui vivent seules à domicile. Elles ne passent pas par chez nous.

- *Oui, bien sûr. Donc quand vous dites une "vision erronée", c'est-à-dire qu'ils peuvent percevoir quel... ?*

Non mais une vision erronée où pour nous, la personne en situation de handicap, une fois qu'elle est entrée dans un foyer, enfin, rarement, elle en sort. » (Entretien avec Estelle Gardanne, cheffe du Bureau du handicap (BDH)).

Cet extrait explicite les spécificités du public du BDH : ce sont des adultes¹⁹, hébergés dans des établissements spécialisés qui, selon Estelle Gardanne, y passent souvent toute leur vie. Le prisme de la sous-direction de l'autonomie étant celui de l'absence d'autonomie, le public du BDH correspond à une partie seulement des personnes handicapées. La cheffe du bureau juge biaisé le prisme de son service en expliquant que les personnes qui travaillent et qui vivent en logement ordinaire par exemple, ne sont pas amenées à être en relation avec lui.

¹⁸ Entretien avec Estelle Gardanne, cheffe du Bureau du handicap (BDH).

¹⁹ Le public des enfants relève de la responsabilité de l'Agence régionale de santé (ARS).

L'action du BDH relève donc du modèle de la protection sociale. Le volet des subventions peut être relié au modèle des droits mais son budget est réduit. L'inscription de ces programmes dans les politiques sociales peut faire l'objet d'un parallèle avec la politique envers les exilé-es. Cette dernière se divisait également en un budget majoritaire (6 millions d'euros) de dépenses d'aides d'urgence, en particulier de santé, et un budget minoritaire (1 million d'euros) de subventions aux associations pour des actions d'insertion sociale. On va voir que la spécificité de la mission du Bureau du handicap conditionne le travail administratif nécessaire et la façon dont il s'organise.

3. Division du travail et recours au référentiel de l'anti-discrimination

On a vu que l'emploi au Service de l'égalité était caractérisé par une surreprésentation de cadres A au statut contractuel et que leur travail était de nature autonome, informelle et nécessitant une expertise. En comparaison, le BDH est un service plus classiquement administratif, au sens d'une standardisation et une formalisation des tâches. Il y a donc plus d'agent-es de catégorie B, dont ont fait l'hypothèse qu'ils sont plus souvent fonctionnaires²⁰. Sa tâche principale étant de financer et de suivre l'activité des établissements médico-sociaux, le service est composé d'agent-es qualifié-es dans les tâches de suivi gestionnaire et de tarification : la majorité sont donc des secrétaires administratifs (sept sur onze). Dans le cadre de l'enquête, des entretiens ont été menés avec la cheffe du Bureau, le sous-directeur qui en a la responsabilité, l' élu chargé du handicap et de l'accessibilité, et la directrice de la MDPH. Les trajectoires des différent-es secrétaires administratifs du BDH ne sont pas connues mais on peut noter que ces agent-es partagent certaines caractéristiques des membres du SDE, comme le cumul au cours d'une trajectoire de postes dans le secteur associatif et d'expériences dans l'administration. Mais dans le secteur du handicap, ce type de parcours ne revêt pas le même sens que dans l'espace de la cause des femmes ou de la cause antiraciste. Estelle Gardanne évoque ainsi le départ de son adjoint pour travailler dans une association du secteur du handicap.

« Mon adjoint qui va s'en aller pour une association, il m'abandonne. Mais je le comprends, enfin, voilà. Et puis, ils ont des salaires qui sont différents, qui sont plus attractifs. Et puis, quand

²⁰ L'enquête n'a pas permis de connaître le statut d'emploi de chaque membre du BDH.

on m'a parlé de sa proposition de salaire, j'ai dit : "Je serais à ta place, je ne refuserais pas". »
(Entretien avec Estelle Gardanne, cheffe du Bureau du handicap (BDH)).

Durant cet échange, face à mon étonnement – « C'est pour une grosse association peut-être ? Parce que les salaires dans l'associatif ne sont pas toujours... » - la cheffe du Bureau réplique que : « Ils sont un peu mieux que sur la ville de Paris. », même dans « une association de taille normale, pas énorme ». Elle ajoute que son collègue a reçu « une proposition qu'il ne pouvait pas refuser » et conclut : « Moi, je pense que je l'aurais fait... enfin, je le ferai après, le passage dans l'associatif. »²¹ On est ici face à la spécificité du secteur du handicap, dans lequel les associations sont des structures qui administrent des établissements - Benoit Cret, Magali Robelet et Guillaume Jobert parlent de « parents-patrons » pour désigner les responsables d'une certaine catégorie d'association de famille d'enfants handicapés (Cret *et al.*, 2013, p. 48) - dont la rationalité gestionnaire contraste avec les milieux associatifs féministes, antiracistes ou LGBT. Même les associations féministes proches de l'État, telles que les Centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) ou le Planning Familial se caractérisent par une fragilité institutionnelle et par des conditions d'emplois contraintes et souvent précaires (Romerio, 2022).

On constate également une division du travail différente entre la hiérarchie et les membres du service. En comparaison avec le Service de l'égalité, la division du travail d'expertise apparaît comme inversée. Dans le cas des politiques envers les femmes et les minorités ethno-raciales, ce sont les cadres qui détiennent l'expertise, tandis que leur hiérarchie (directe et au niveau de la direction, et dans une certaine mesure au niveau politique) était plus en retrait, moins spécialiste et parfois désinvestie. La politique du handicap montre un fonctionnement inverse, qu'on peut observer à partir de la référence aux discriminations dans les discours des différents acteurs. Estelle Gardanne, cheffe du BDH, en parle de cette manière :

- « *Est-ce que par exemple justement, un terme comme discrimination, c'est quelque chose que soit vous utilisez ou soit vous retrouvez chez des associations ? Ou pas trop ?* »

Non pas trop. [...] Ça arrive... je n'ai pas eu de plaintes à... Je n'ai pas eu... non ce n'est pas...

- *Ou même des associations qui voudraient s'emparer de ce problème en disant : « Eh bien les personnes handicapées sont discriminées à l'embauche par exemple ou dans le monde du travail. Donc du coup, voilà, on veut... »*

²¹ Entretien avec Estelle Gardanne, cheffe du Bureau du handicap (BDH).

Ça ne sera peut-être pas dit comme ça. Ça sera sur de l'insertion professionnelle pour aider les personnes.

- *Oui, mais ce n'est pas dit comme ça ?*

À l'insertion professionnelle, non. Je ne sais pas honnêtement, sur le thème de l'insertion professionnelle, ce n'est pas un thème qu'on emploie ou qui me revient. On va parler d'inclusion, d'inclusion des personnes dans le domaine professionnel.

- *Ok, d'accord. C'est super intéressant parce que pour le coup... Enfin, c'est vrai que nous, par exemple, quand on fait des formations sur les discriminations ou ce genre de choses²², on prend très souvent des exemples des personnes handicapées qui justement n'ont pas, soit d'aménagement de poste, soit ce genre de choses, etc. Ou par exemple même des usagers qui vont saisir le Défenseur des droits en disant : "Voilà, mon employeur n'aménage pas mon poste, alors qu'il devrait", et que du coup juridiquement, c'est un problème.*

Oui, alors, mais nous du coup, on ne va pas subventionner ce genre d'association. Nous, on subventionne les associations qui ont une action en faveur des personnes en situation de handicap. Donc pas sur des cas individuels. Sur la politique du coup, ça va être vraiment une politique d'inclusion ou d'accompagnement... » (Entretien avec Estelle Gardanne, cheffe du Bureau du handicap (BDH)).

La cheffe de bureau explique donc que la catégorie de discrimination est peu utilisée dans son environnement professionnel, que ce soit dans le rapport aux associations ou dans le public des personnes hébergées. Ses propos peuvent être mis en parallèle de la position des syndicats sur la question du handicap au travail, dans lequel le registre des discriminations est peu mobilisé par les acteur·ices. Aude Lejeune et Héléna Yazdanpanah ont montré que les référents handicap des syndicats étaient pris en tension entre les deux modèles, celui de la protection sociale qui se concentre sur l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes handicapées, et celui de l'anti-discrimination, qui met en cause les institutions discriminantes (2017, p. 57). On retrouve en creux cette opposition dans le discours d'Estelle Gardanne. Elle fait ainsi une différence entre « les associations qui ont une action en faveur des personnes en situation de handicap » et celles qui défendraient leurs droits en utilisant le cadre anti-discriminatoire. Selon elle, parler de discrimination reviendrait à se préoccuper de « cas individuels » et non du handicap en général. On peut interpréter son discours comme découlant du prisme médico-social dominant au BDH, en y voyant également une mise à distance de la dimension à la fois juridique et

²² Le « nous » employé ici fait référence à mon rattachement au SDE.

revendicatrice de la notion discrimination. En face, la teneur des questions posées, amenant explicitement le cadre des droits, illustre ma position de chercheuse socialisée aux questions de discrimination ainsi que mon lien avec le SDE dans lequel ce registre est plus facilement approprié.

Il est intéressant de voir que le point de vue d'Estelle Gardanne diffère de celui de sa hiérarchie. Le responsable de la sous-direction de l'autonomie, Aymeric Salvat, se dit, quand je le questionne, familier de la notion de discrimination.

- *Par rapport à la terminologie, justement, vous disiez que la question de, ou le registre des droits pouvaient être présent. Est-ce qu'il y a un mot, par exemple comme discrimination qui peut sortir, parfois ? Ça arrive ?*

Oui, beaucoup.

- *Que ce soit de la part d'individus ou d'associations ou les deux ?*

Oui, les deux, oui. Oui, c'est très présent, oui. (Entretien avec Aymeric Salvat, responsable de la sous-direction de l'autonomie de la DASES).

De même, l' élu chargé du handicap et de l'accessibilité, Alexandre Latour, explique :

« Les associations, elles vivent beaucoup la question par exemple, de l'inaccessibilité comme une forme de discrimination, et c'est une discrimination en réalité. Quand vous discutez avec, par exemple l'APF²³, qui est une grosse, voilà, qui est une grosse structure : oui pour elles, elles sont sur le registre de la lutte contre les discriminations. » (Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé de personnes en situation de handicap et de l'accessibilité).

Le sous-directeur et l' élu ont donc des perceptions différentes de la cheffe du Bureau du handicap, considérant que le prisme des discriminations pour parler du handicap est régulièrement utilisé. Cette différence de perception, entre le service et sa hiérarchie, peut s'expliquer par des enjeux de position et de spécialisation. Parce qu'ils sont plus hauts placés, le sous-directeur et l' élu interviennent directement au niveau interdirectionnel de l'action publique. Ils sont confrontés à davantage de problématiques que celles de l'hébergement des personnes les moins autonomes. On peut aussi voir cela comme une question d'expertise. Estelle Gardanne a commencé sa carrière au BDH comme chargée de mission, puis adjointe, puis cheffe de bureau. Elle exerçait donc originellement un travail de suivi administratif des

²³ L'Association des paralysés de France, devenue APF France Handicap.

établissements avant de passer à un poste de management. Le sous-directeur et l'élu apparaissent comme plus informés de la politisation du handicap et des débats qui parcourent la question. Ceci correspond donc à une division du travail d'expertise inverse à celle qu'on observe au SDE. Cette hypothèse de la spécialisation peut être étayée par le cas du sous-directeur, qui dit être en capacité de remplacer si besoin ses agent-es : « De temps en temps, j'ai aussi un rôle de travailleur en dernier ressort s'il y a des postes vacants à proximité de mon poste, ou des choses que les collègues n'arrivent pas à faire, je le fais moi-même, mais c'est toujours en dernier ressort »²⁴. Il se distingue donc de la cheffe du SDE ainsi que du directeur de la DDCT, qui n'effectuent en aucun cas les tâches de leur subordonné-es et qui considèrent que le contenu des projets menés n'est pas de leur ressort.

Interroger la place du référentiel de l'anti-discrimination doit se faire dans les discours et dans les programmes d'action. Le fait qu'une partie de l'action du Bureau du handicap consiste à subventionner des associations crée un parallèle avec les autres politiques catégorielles dont c'est le ressort principal. Dans le cas des politiques en direction des femmes et des minorités ethno-raciales, le financement d'associations est un instrument qui permet d'inscrire la politique dans le cadre de l'anti-discrimination. Au cours du travail de terrain, j'ai supposé que cet instrument jouait le même rôle dans le cas du handicap. Or cette hypothèse est démentie par certaines actrices, comme l'ancienne conseillère d'Anne Hidalgo et directrice de la MDPH, Sarah Chibane. Pour elle, la dimension anti-discriminatoire de l'action publique sur le handicap ne doit pas être envisagée dans le cadre du financement d'associations mais dans celui de la mise en accessibilité.

« Le financement associatif côté handicap par la ville de Paris, il est assez limité. Parce qu'en fait, c'est la structuration du secteur associatif handicap qui pose problème, parce que ce sont essentiellement comme je vous le disais des associations de familles et gestionnaires d'établissements qui sont financées en tant que telles, au niveau national ou par les tutelles pour leurs fonctions de gestionnaires d'établissements. Et on a accessoirement quelques associations, elles ne sont pas suffisamment connues, pas suffisamment dotées, qui sont plus sur de l'action effectivement associative pure, d'activités, de promotion, de ce genre de choses. [...] En fait le vecteur majeur pour la ville de Paris en termes de politiques publiques et de lutte contre les discriminations, c'est l'accessibilité. C'est vraiment l'accessibilité dans toutes ses facettes. »
(Entretien avec Sarah Chibane, ancienne membre du cabinet d'Anne Hidalgo).

²⁴ Entretien avec Aymeric Salvat, responsable de la sous-direction de l'autonomie de la DASES.

Dans le cas du handicap, le recours au subventionnement d'associations s'inscrit dans une tradition d'institutionnalisation des personnes handicapées, à laquelle s'oppose le modèle des droits. Selon Sarah Chibane, pour mobiliser le prisme des discriminations dans le champ handicap, il faut investir la question de l'accessibilité. Elle en cite trois dimensions : l'accessibilité du « bâti », qui est encore trop « conçue autour des handicaps moteurs », l'accessibilité « de l'information et de la parole politique », regrettant des sous-titrages non systématiques lors d'évènement municipaux, et l'accessibilité de « tous les services publics », citant par exemple le fait que les services publics de la ville ne sont pas tous accessibles aux personnes sourdes²⁵. La seconde partie du chapitre permettra d'étudier les enjeux que recouvrent la question de l'accessibilité.

Ainsi, le Bureau du handicap ne partage pas le caractère atypique du Service de l'égalité en termes d'emploi et de travail. Il se caractérise par une action plus classiquement administrative et par une division du travail d'expertise différente, entre la cheffe de bureau et le haut de la hiérarchie. Cette distinction amène à s'interroger sur les catégorisations et les pratiques de l'élu lui-même.

4. Politisation, expertise et pratiques relationnelles de l'élu au handicap

Pour comprendre les évolutions de la politique du handicap, il faut prendre en compte la trajectoire et les pratiques, en matière de relations avec l'administration et le tissu associatif, de l'élu chargé du handicap et de l'accessibilité. Âgé de 48 ans, Alexandre Latour est né en banlieue parisienne, de parents qui sont respectivement puéricultrice et chercheur au CNRS. Il est diplômé du supérieur en matière de politiques publiques et d'action publique locale. Il a exercé comme cadre de la fonction publique territoriale dans différentes collectivités, en région parisienne et dans d'autres villes de France. En parallèle de sa fonction de maire adjoint parisien, il est fonctionnaire territorial au Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, à une fonction relative à la tenue des jeux olympiques 2024. En entretien, il parle d'une connexion entre son parcours militant et l'exercice d'adjoint au handicap.

²⁵ Entretien avec Sarah Chibane, ancienne membre du cabinet d'Anne Hidalgo.

- « *Est-ce que votre responsabilité, aujourd'hui, d'élus sur le handicap vient d'un intérêt, d'un engagement politique ou militant sur la question, ou pas forcément ?*

Oui ! J'ai milité pendant très longtemps dans les associations antiracistes, donc lutte contre la discrimination, voilà. Ça a été un engagement très jeune sur ces sujets-là.

- *D'accord, des associations de type national... ?*

Nationales, SOS racisme, par exemple, pendant très longtemps. Associations et syndicats étudiants aussi. Donc, ça a été... Après, dire que j'étais spécialiste du secteur du handicap, non. Mais quand j'ai pris cette délégation, j'ai très rapidement fait le lien entre ces engagements militants sur la discrimination, justement, et ce sujet, comme je vous le disais tout à l'heure. La question de la lutte contre la discrimination est évidemment une des questions majeures.

- *OK. Et du coup, le lien, vous l'avez fait sur la question... ?*

Le lien, ce n'est pas moi qui l'ai fait. Le lien, j'ai trouvé, évidemment dans cette délégation, beaucoup de résonance avec des engagements politiques et militants que j'ai eus : lutte contre les discriminations, combat pour l'égalité, etc. Donc ça, ça a été... c'est clair, clairement. Après, le fait que la maire de Paris m'ait demandé de prendre cette délégation, ça a été plutôt un concours de circonstances, si je puis dire, même si précédemment j'étais adjoint aux affaires scolaires dans le 19^e arrondissement. Et donc, de fait, les sujets handicap, inclusion scolaire, tout ça, c'était aussi des sujets que j'avais de manière un peu plus indirecte à prendre en compte. Mais quand je dis... Et d'ailleurs, c'est ce qui, je pense, a fait que je me suis finalement pas mal investi dans cette délégation, c'est aussi du fait de cette résonance avec un certain nombre de combats politiques et militants que j'ai eus pendant des années. » (Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité).

Alexandre Latour n'avait jamais travaillé spécifiquement sur le handicap avant d'occuper cette fonction mais sa responsabilité passée d'élus aux affaires scolaires d'une mairie d'arrondissement l'avait familiarisé avec la problématique. L'élus fait aussi état de différentes expériences militantes, dans des syndicats étudiants et au sein d'associations antiracistes comme SOS Racisme. De son point de vue, ce sont ces expériences qui lui permettent d'aborder la question du handicap avec le prisme de la discrimination et de l'égalité des droits. Il explique qu'il s'est investi dans sa fonction du fait des « résonances » qu'il a trouvé avec ses engagements passés. Son « investissement » s'explique selon lui par la politisation qu'il fait de la question du handicap, en l'abordant par le référentiel des droits. Il est intéressant de noter que le passé militant et l'adhésion au prisme de l'égalité des droits de l'élus au handicap se retrouve au niveau interne. On verra dans la suite du chapitre que la directrice des ressources

humaines a également une trajectoire marquée par un engagement associatif, qui a joué un rôle dans le développement de la politique du handicap en direction des agent-es de la ville de Paris.

Les pratiques de l' élu s' observent dans ses relations avec l' administration. Contrairement à ce qu' on a observé jusqu' à maintenant dans les différentes politiques catégorielles, ces contacts sont fréquents et leur rythme est fixe. Les réunions entre le Bureau du handicap et le cabinet d' Alexandre Latour sont routinières : un premier type de réunion a lieu tous les 15 jours avec la directrice de cabinet et son adjoint, la cheffe du BDH et la sous-directrice adjointe à l' autonomie ; un second type de réunion se produit à la même fréquence entre le directeur de la DASES, son adjointe et le cabinet de l' élu - la cheffe du BDH y est parfois associée. Celle-ci explique qu' elle est en contact régulier avec Alexandre Latour : « On a des points sur les subventions aux associations parce que c' est lui qui arbitre les subventions aux associations. Je dois le voir au moins une fois par semaine. »²⁶ Elle le compare avec son prédécesseur, élu à la santé et au handicap : « J' étais chargée de mission, et même quand j' étais adjointe, j' ai dû le voir deux fois, je pense. Et je pense qu' il ne doit pas savoir qui je suis aujourd' hui. Alors que Monsieur Latour me croiserait dans la rue... Je pense qu' il voit très bien qui je suis. Je dois hanter ses nuits [rires] ». Elle ajoute : « C' est juste qu' on est vraiment sur une autre dynamique. On sent bien qu' il n' y a plus le volet santé qui embolisait du coup tous les temps de réunion. »²⁷

Il y a donc une double comparaison à faire à partir des propos de la cheffe du BDH. D' une part, le temps de l' élu consacré au travail conjoint avec l' administration est plus important que celui de son prédécesseur, du fait du rééquilibrage induit par la séparation des domaines de la santé et du handicap dans les portefeuilles politiques. L' individualisation de la délégation a permis que l' adjoint se consacre exclusivement au handicap et donc, aussi, au travail avec l' administration. Ce temps est également distinct de ce qu' on a observé au Service de l' égalité. Comme on l' a vu, l' élue qui a la responsabilité de la politique d' intégration des étranger-es n' est pas présente auprès du service (une agente parlait d' un rendez-vous unique en deux ans). Dans le cas de l' adjointe chargée de l' égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains, ses contacts avec les membres du service sont sporadiques. Les membres de son cabinet ont des rendez-vous avec les agent-es au fil des projets menés, mais il n' y a pas de rencontres organisées selon une fréquence établie. L' élue ne rencontrait pas non plus le service

²⁶ Entretien avec Estelle Gardanne, cheffe du Bureau du handicap (BDH)

²⁷ *Ibid.*

au moment de l'arbitrage des demandes de subventions. Les contacts avec elle avaient lieu le plus souvent lors des évènements organisés par la délégation et le service.

Les pratiques d'Alexandre Latour s'observent également dans son rapport aux associations. Ces interactions illustrent la position hybride de la ville de Paris en matière de modélisation du handicap. L'observation des interactions entre Alexandre Latour et des associations a eu lieu lors d'une « Rencontre des directeurs d'établissements », qui se déroulait dans un EPHAD du sud de Paris. C'était le premier évènement de ce type-là, qui avait pour but de réunir les responsables d'associations gestionnaires relevant de chaque « direction sociale de territoire » - qui sont des entités de la DASES dédiées à une portion du territoire parisien, ici les 5^e, 6^e, 13^e, et 14^e arrondissements.

L'établissement dans lequel se déroule la rencontre appartient à la catégorie des « foyers d'accueil médicalisés ». La journée commence par une visite guidée de la structure puis la vingtaine de personnes présente est réunie dans une grande salle. Des prises de paroles de l' élu et de l'administration sont prévues ainsi qu'une session de questions-réponses et des ateliers thématiques en sous-groupes. Aux côtés de l' élu chargé du handicap et de l'accessibilité, il y a des représentants de la sous-direction et du BDH, le directeur de la DASES et son adjointe ainsi que la maire de l'arrondissement. Lors des questions-réponses, une femme se présente comme élue d'un « conseil local du handicap » et demande : « Nous la grosse problématique, c'est la recherche d'emploi et de logement. On est totalement démunis. Que faire ? » Alexandre Latour répond : « Aucune mairie n'est en situation de répondre à des questions d'emploi. Moi je suis très attentif à ce que dans le cadre de notre responsabilité d'employeur, nous soyons conformes et même que nous dépassions les attentes en termes d'emploi. Nous voulons arriver à 6% de personnes recrutées comme apprentis. Sur le logement, on a donné un gros coup de collier sur le logement accompagné. On a passé une délibération en 2018 pour conventionner avec les bailleurs parisiens pour libérer des logements sur le contingent ville. » La personne reprend la parole : « Oui mais ce serait du logement général, pas accompagné ? » Latour réagit : « Jamais la ville de Paris n'a autant construit de logements sociaux. Il y a 6 à 8000 constructions de logements sociaux neufs par an. Pour les cotations d'instruction des demandes, il y a une valorisation de points pour les situations de handicap. » Une responsable d'un « ESAT »²⁸ l'interroge ensuite : « Souvent remis en question, c'est le but d'un ESAT de pouvoir préparer au milieu ordinaire, mais il y a des difficultés avec les personnes malades psy qui rechutent, reviennent, sont hospitalisées... On nous demande beaucoup de réinsérer, réinsérer, mais on n'est pas très entendus sur les difficultés. Si on réinsère un ou deux travailleurs par an, on est

²⁸ Établissement et service d'aide par le travail.

très contents. » Latour répond : « Les ESAT ne relèvent pas de la compétence département-ville mais j'ai souhaité vous avoir parce que c'est un rôle essentiel. Il y a un débat sur les ESAT, sur la désinstitutionnalisation. Mais c'est très resserré sur la façon dont est posé le débat. Moi je considère les ESAT comme très importants. Il faut faire attention à ne pas déstabiliser quelque chose qui fonctionne. Il y a une image vieillotte d'enfermement des personnes, repliées sur elles-mêmes. Tant qu'elle perdure, il faut faire un travail de diffusion de ce qu'est la réalité des établissements, et que les établissements encore aillent dans une démarche d'ouverture. Il faut que cette image soit démentie par la réalité. » (Extrait du journal de terrain)

Si l' élu ne donne pas de solutions aux problèmes soulevés, le maire adjoint veille à mettre en avant les actions de la collectivité dans les champs concernés que sont l'emploi et le logement. Il évoque également le clivage du milieu du handicap et son discours ne va pas dans le sens d'une critique frontale des établissements spécialisés. Il légitime le rôle des ESAT au nom d'arguments pragmatiques. Sur la difficulté de ces structures à « réinsérer », Mathéa Boutinet (2021) a montré qu'une minorité des personnes travaillant en ESAT souhaitent quitter ces établissements. Parce que le travail en ESAT peut « revêtir des significations très différentes pour les individus selon les modalités de son inscription dans les parcours biographiques, et selon les établissements », il faut se garder de « toute lecture unilatérale du travail protégé, qu'elle soit émancipatrice ou critique » (Revillard, 2020, p. 98-99).

Depuis ma position d'enquêtrice, le dispositif et la teneur du discours me semblent nouvelles. Je suis surprise par la dimension technique et bien renseignée du discours, comme le montre le vocabulaire employé sur la question du logement, qui ne ressemblait à rien de ce que j'avais observé jusque-là. Cette posture évoque aussi une représentation traditionnelle du rôle du pouvoir local de réponse directe aux doléances des administré-es. En effet, leur rattachement à un territoire permet aux élus locaux de chercher à concrétiser les valeurs de « proximité », qui ont pris une place croissante en politique, et que le politiste Rémi Lefebvre voit comme un « un nouveau mot social pour désigner un phénomène ancien : le clientélisme, la relation d'échange et de services » (Lefebvre, 2004, p. 136). C'est notamment à l'échelle territoriale que les professionnel-les de la politique cherchent à se prémunir du discrédit lié à la déconnexion du lien entre le personnel politique et la population. Dans le cas de l' élu au handicap, sa position apparaît comme une articulation entre un discours d'expert et une pratique relationnelle et politique qui cherche à ménager de bonnes relations avec ses interlocuteurs.

Alexandre Latour prend la parole. Il parle d'un arrondissement « en pointe », et remarque : « Si tous les établissements avaient le même niveau, je serais heureux. » Il évoque le « rapport

général de l'ONU sur le rôle des établissements sociaux et médico-sociaux qui oppose inclusion dans des établissements et inclusion dans la société. » et ajoute : « Moi je considère que la société inclusive, c'est la possibilité pour les personnes handicapées de participer pleinement à la vie de la cité, via le sport, la culture, l'éducation. Chacun doit y participer et le message que je veux faire passer c'est que les établissements ont toute leur place dans ce projet, qu'ils partagent depuis de nombreuses années. » « Je refuse cette façon de faire la leçon, de dire que les choses ne sont pas faites. » Il parle d'une « implication très forte » des établissements dans « l'inclusion » et ajoute : « Mais ça ne veut pas dire qu'il ne faut pas développer des formes de partenariats et d'échanges. L'objectif, c'est de voir de quelle manière et qu'elle soit la plus concrète possible » ; « À la ville, nous avons notre part de responsabilité, de rendre accessible la voirie, les établissements publics. C'est une obligation qui malheureusement a été sans cesse reportée. La date c'est 2024 pour la mise en accessibilité de tous les établissements publics. » Il poursuit : « Un autre sujet qui me tient particulièrement à cœur, c'est le mois parisien du handicap ». Cet événement selon lui « permet de changer de regard, et la meilleure inclusion des gens dans la société, ça passe aussi par la façon dont les personnes qui ne sont pas en situation de handicap perçoivent et accueillent les personnes en situation de handicap. » Dans ce contexte, « c'est important qu'il y ait aussi des choses qui soient faites avec les établissements sociaux et médico-sociaux », comme « des journées portes-ouvertes ou des journées hors-les-murs. » (Extrait du journal de terrain).

L' élu est ici face à des structures qui sont directement critiquées par les associations contestataires du secteur du handicap, jugées comme parties prenantes d'un enfermement des personnes handicapées. Il cherche à neutraliser cette opposition en exprimant un refus de la polarité entre deux positions, mettant ainsi à distance le rapport de force. Il propose un discours en forme de troisième voie, qui consiste à dire que les acteurs des lieux d'hébergement ont un rôle à jouer dans l'intégration et la participation des personnes hébergées à la vie sociale. Son insistance sur le fait que les établissements médico-sociaux doivent s'impliquer dans l'« inclusion » suggère cependant des efforts de transformation de leur part. Il exprime ici une prise de position dans le débat sur les modèles du handicap, faisant notamment référence au rapport de l'ONU de 2019. Dans un contexte dans lequel l'« injonction onusienne heurte les positions des principales associations gestionnaires françaises, qui mettent en avant la qualité et le professionnalisme des personnels travaillant dans ces structures » (Baudot, 2022, p. 111), le discours de l' élu est révélateur de logiques d'interdépendance et de régulation qui caractérisent les situations de « gouvernance négociée » (Le Galès, 2010, p. 304). S'il peut sembler paradoxal de présenter les établissements comme partie prenante de la désinstitutionalisation qui, sur le principe, prône leur disparition, il faut envisager ce discours comme fonctionnel. Si l'objectif

politique est d'améliorer l'accès des personnes hébergées aux services publics sectoriels (culture, sport), cela suppose que les responsables d'établissement soient convaincus du bien-fondé de la démarche. Cette position exige de ne pas s'aliéner les directeurs des structures du territoire. Il s'agit d'un exemple local du phénomène d'hybridation des modèles du handicap mis en évidence par Anne Revillard dans le droit et les politiques du handicap en matière d'éducation, d'emploi et d'accessibilité (2020).

Une telle démarche a déjà été observée sur le terrain. Elle se retrouve chez des responsables administratives chargées de promouvoir le respect du droit anti-discriminatoire au niveau de la direction des ressources humaines. La « coordinatrice du projet diversité » a été chargée de préparer et de coordonner la candidature de la ville de Paris au « Label Diversité » et au « Label Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes »²⁹ délivrés par l'Afnor (Bereni *et al.*, 2020). Dans ce cadre, elle a dû s'adresser à chacune des directions pour envisager des pistes d'amélioration sur les plans de « l'égalité professionnelle, le handicap et la lutte contre les discriminations »³⁰. Voici le discours qu'elle tenait sur les directions les plus réticentes à s'impliquer dans cette démarche.

« L'idée c'est de dire, sur ces directions-là, moi je vais leur dire de faire le minimum syndical. Je ne vais pas aller les emmerder pour qu'ils fassent 50 trucs. Mais tout le challenge c'est d'arriver à ce qu'ils se rendent compte que : "Ah ouais... C'est utile en général, ça me fluidifie les RH sur plein de sujets." Ça permet de poser la question de l'encadrement. La lutte contre les discriminations, voilà, tout ce qui est un agent non-discriminant, il coche les mêmes cases qu'un manager performant ! Voilà, si on choisit l'entrée manager, on touche les mêmes sujets en fait. Donc après, c'est tout l'enjeu de les faire adhérer, que ça ait du sens. [...] C'est un super levier. C'est comme ça qu'il faut l'utiliser, c'est comme ça que ça fonctionne, c'est comme ça que c'est intéressant aussi, parce que le côté "c'est l'élue qui l'a dit, faut que tu le fasses"... D'abord l'administration parisienne est extrêmement forte pour faire semblant d'entendre ce que disent les élus et pour faire en fait exactement ce qu'ils ont envie de faire au quotidien. » (Entretien avec Camille Nivat, coordinatrice du projet diversité à la DRH).

La coordinatrice du projet diversité explique ainsi que l'injonction hiérarchique venant des élu·es n'est pas satisfaisante pour garantir l'implication d'acteur·ices qui auraient une attitude sceptique vis-à-vis de la labélisation. Sa stratégie a consisté à présenter le droit anti-

²⁹ Document interne « Cahier des charges de labellisation "Label Diversité" et "Label Égalité professionnelle entre les femmes et les hommes" », AFNOR Certification, Décembre 2015.

³⁰ Document interne « Retour sur l'audit des Labels Diversité et Égalité F-H », Février 2019, 6 p.

discriminatoire comme un outil managérial, qui serait plus utile que contraignant pour la direction - notamment dans l'exigence de respect du droit et des procédures RH qu'il fait porter sur les encadrant-es. Quand elle assimile un « agent non-discriminant » à un « manager performant », elle s'inscrit dans le mouvement qui a fait de la « diversité » un levier économique et managérial (Bereni, 2009). Pour obtenir leur adhésion, ce n'est pas la politisation de ses interlocuteurs qu'elle cherche à susciter. Elle ne vise pas une « conversion » des acteurs telle qu'étudiée par Marie-Chistine Cerrato Debenedetti (2013, p. 327) et qu'on a observé chez la chargée de mission lutte contre les discriminations du Service de l'égalité. La coordinatrice diversité et l'élu en charge du handicap ont en commun la dimension pragmatique de leurs discours, qui mettent à distance le débat politique en exprimant le souhait de ne pas s'y engager ou en marquant le refus de ces termes. C'est parce que le type d'acteurs auxquels ils s'adressent - les directions employeuses et les associations gestionnaires d'établissements médico-sociaux - sont en position de pouvoir, que ces discours sont de nature fonctionnelle, cherchant à susciter une adhésion sans remettre en cause le cadrage hégémonique.

Ainsi, le changement de paradigme sur le handicap a eu des influences sur la ville de Paris. La politique parisienne du handicap est marquée par la décision de faire du handicap une délégation à part entière. Les domaines de la santé et du handicap qui étaient dans les mains d'un même élu ont été séparés depuis 2017 et le nouvel adjoint est chargé du handicap et de l'accessibilité. Celui-ci a un passé militant qu'il considère comme déterminant de son investissement dans la fonction de maire adjoint au handicap. Son implication s'observe dans ses relations avec l'administration et dans la façon dont celle-ci les perçoit. En termes de ligne et de discours politiques, son rapport aux associations se caractérise par un discours fonctionnel et pragmatique qui cherche à adopter les termes de la formulation du débat de ces acteur-ices, dans le but d'une évolution de leur façon de fonctionner. Au niveau administratif, la politique est conduite par le Bureau du handicap, dont l'action se concentre sur les établissements médico-sociaux parisiens. Son activité est avant tout administrative et concentrée sur le suivi et la tarification des structures d'hébergement. Son public correspond à une partie de la population handicapée, que sont les adultes hébergés, et son action relève donc du modèle de la protection sociale. La tension entre les modèles sociaux et médicaux du handicap est perceptible dans les discours et les décisions politiques. Le cas de la ville de Paris est donc un exemple de la coexistence de ces cadrages et des tensions qui en découlent. On va voir que la prise en compte du cadre de l'égalité des droits durant le mandat étudié se traduit par la mise à l'agenda de la question de l'accessibilité.

II. La formalisation des instances décisionnelles de la politique du handicap : difficultés et modes opératoires de la mise en accessibilité

Il faut s'intéresser à la politique de mise en accessibilité, à sa mise à l'agenda et son instrumentation. La comparaison avec les politiques suivies par le SDE, sous l'égide de Lucile Savary, permet d'apporter un éclairage sur le recours au *mainstreaming*.

1. La « transversalité » comme solution au retard de la mise en accessibilité

Le report de l'échéance de 2015 pour la mise en accessibilité de l'espace public donnait 2024 comme date limite. 2024 est aussi l'année durant laquelle se tiendront les Jeux olympiques et paralympiques de Paris. La ville a officiellement candidaté le 23 juin 2015 : la préparation a débuté dès le début du mandat étudié (2014-2020). Cette perspective a produit une mise à l'agenda de la question de l'accessibilité.

En 2018, dans un rapport intitulé « Audit de l'état des lieux de l'accessibilité des équipements et services publics aux personnes en situation de handicap », l'Inspection générale de la ville de Paris (IGVP) fait un premier constat : les travaux pour rendre accessibles les services publics parisiens ont beaucoup de retard. Alors que la loi de 2005 fixait à 2015 l'obligation d'accessibilité, cette année-là, 77 % des établissements municipaux parisiens recevant du public (ERP) et des installations ouvertes au public (IOP) étaient inaccessibles³¹. Durant la première moitié du premier mandat d'Anne Hidalgo, la situation a « peu évolué »³². En 2015, la mairie refuse de participer au « baromètre accessibilité » de l'association AFP - France Handicap, qui effectue un classement des villes françaises selon leur niveau d'accessibilité. La ville a conservé son rang évalué en 2012 : la 64^e place³³. L'année suivante, en 2016, alors que la municipalité produit annuellement un « bleu budgétaire » sur le handicap, c'est-à-dire un document qui

³¹ Rapport « Audit de l'état des lieux de l'accessibilité des équipements et services publics aux personnes en situation de handicap ». Inspection générale de la ville de Paris (IGVP), mars 2018, p. 11.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, p. 22. En 2020, le rapport d'enquête « Accessibilité en France. Résultats d'ensemble et classement des métropoles » de l'AFP et de l'IFOP isole 14 métropoles et compare leurs résultats obtenus à partir de l'expérience de personnes tous types de handicap (contrairement au baromètre de 2015 qui ne concernait que la motricité). Paris se trouve à la 13^e place sur 14 (avant Aix-Marseille), avec 9 % des répondant-es déclarant être « rarement ou jamais gênés durant leurs déplacements). [En ligne] apf-francehandicap.org/sites/default/files/enquete_accessibilite_-_presentation_des_resultats.pdf.

comptabilise les dépenses de chaque direction sur un même sujet, celui-ci n'est pas réalisé, en raison d'une charge de travail trop importante pour la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES)³⁴. Plusieurs explications sont données à cette inertie par l'Inspection générale : une raison budgétaire, la baisse des dotations nationales aux collectivités ; une raison conjoncturelle, les mesures de sécurisations des établissements publics à la suite des attentats de 2015 ont été prioritaires sur les travaux de mise en accessibilité ; et une raison réglementaire, « l'évolution récurrente des normes en matière de construction »³⁵. La conclusion du rapport convoque aussi une raison bâtiminaire : « l'ancienneté de son patrimoine immobilier » et « la taille colossale des chantiers à réaliser »³⁶.

L'Inspection générale identifie des risques inhérents au retard que prend la mise en accessibilité : des risques pour la « liberté et/ou sécurité des déplacements » et des risques au niveau de l'accueil dans les établissements qui peut être « inadapté »³⁷. Ceux-ci ont des conséquences qui se divisent en deux catégories : les risques pour les usager·es et ceux pour la collectivité parisienne. Pour les personnes handicapées, le rapport parle de non-recours aux services publics, de « gêne », d'« insatisfaction » et de potentiels « accidents ». Les termes de discrimination, de rupture d'égalité ou de non-respect des droits n'apparaissent pas. Les conséquences concernant l'institution elle-même correspondent à des « amendes pénales pour les responsables des travaux » et à une « image de la ville dépréciée y compris à l'international »³⁸. Cette idée de mauvaise image de Paris d'un point de vue international s'explique en particulier par le contexte de la tenue à Paris des jeux olympiques et paralympiques en 2024. Il est dit que ces événements vont « focaliser l'attention mondiale sur la capitale » et qu'ils « constituent des rendez-vous majeurs pour l'évaluation de la politique publique [du handicap] »³⁹. Parce que la question des JO apparaît sept fois dans ce rapport de 60 pages, on peut faire l'hypothèse qu'elle a pu motiver sa réalisation, ainsi que participer à la priorisation de la politique d'accessibilité.

Dans ce rapport, l'Inspection générale fait un deuxième constat, celui de l'absence de responsable de la gestion interdirectionnelle de la politique du handicap, en particulier en matière d'accessibilité. En effet, « chaque direction métier assure de son côté l'adaptation et la

³⁴ Rapport « Audit de l'état des lieux de l'accessibilité des équipements et services publics aux personnes en situation de handicap ». Inspection générale de la ville de Paris (IGVP), mars 2018, p. 21.

³⁵ *Ibid.*, p. 11.

³⁶ *Ibid.*, p. 43.

³⁷ *Ibid.*, p. 7.

³⁸ *Ibid.*, p. 7.

³⁹ *Ibid.*, p. 28 ; p. 5.

mise à niveau de ses propres prestations de service public aux usagers porteurs de handicap » : « À ce jour, il n’y a pas à la Ville de planification globale des tâches à réaliser pour atteindre l’accessibilité universelle. L’absence clairement identifiée d’un responsable “accessibilité universelle” nuit à l’efficacité de cette politique. »⁴⁰ En conséquence, l’IG préconise la désignation d’un « pilote unique, de haut niveau » – arguant que cela a été le choix de la RATP, la SNCF et des Aéroports de Paris notamment - et suggère que cette personne soit située au niveau du Secrétariat général⁴¹. À cette recommandation, la Direction des espaces verts et de l’environnement (DEVE) ajoute que le poste devrait être à temps plein⁴².

Dans le vocabulaire politico-administratif, la « transversalité » est une notion qui peut faire référence soit à l’intersectorialité, qui renvoie à l’articulation de différentes politiques publiques ou bien à la transsectorialité qui correspond à l’incorporation d’un sujet dans l’ensemble des secteurs d’action publique (Douillet *et al.*, 2019). Le handicap correspond au deuxième cas de figure puisque le « *disability mainstreaming* » s’est progressivement institutionnalisé en France. Pierre-Yves Baudot, Céline Borelle et Anne Revillard (2013) parlent d’une évolution importante du secteur du handicap dans lequel le recours à la transsectorialité a progressé, ce qu’illustre la circulaire du 4 septembre 2012 qui prévoit la prise en compte de la question du handicap dans les projets de loi⁴³.

À la ville de Paris, puisque les espaces devant être rendus accessibles (les établissements culturels, les établissements sportifs, les espaces verts, la voirie) sont gérés par des directions spécifiques, l’accessibilité est par définition un sujet transsectoriel. Au vu de sa spécialisation sur la prise en charge médico-sociale et l’hébergement, le service administratif chargé du handicap occupe une position subalterne en matière d’accessibilité : il est associé à son organisation mais n’y participe pas en tant que financeur aux travaux. Ceci accroît la responsabilité de l’ élu, Alexandre Latour. Pour impulser et coordonner la mise en accessibilité, il doit impliquer des directions situées hors de son périmètre d’action. Alexandre Latour explique que cet objectif de transversalité vient du rapport de l’Inspection générale publié en 2018 :

« Deuxième chose que disait le rapport, c’est la transversalité, c’est les difficultés de pilotage transverse de ces politiques qui sont partout, et d’où la mise en place de ces instances de pilotage.

⁴⁰ *Ibid.* p. 37.

⁴¹ *Ibid.* p. 21.

⁴² *Ibid.* p. 39.

⁴³ Circulaire du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les projets de loi [En ligne] legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000026344613.

Ça a été un peu la source, en tout cas qui pour moi avait été importante, parce que ça m'avait permis à l'époque de savoir là où il fallait qu'on fasse des efforts. » (Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité).

L'élu a retenu du travail de l'Inspection générale l'objectif de mieux communiquer sur la politique menée et celui de créer des instances de pilotage. Les difficultés selon lui résident dans le fait que « les travaux d'accessibilité sont moins priorisés par les directions, et du coup, si on n'a pas un pilotage très régulier, très étroit de ça, bon, il y a toujours d'autres priorités. », c'est un « risque » qu'il « n'explique pas » et qu'il ne « cherche pas » à expliquer⁴⁴. De notre point de vue, on peut faire l'hypothèse de la relégation. Malgré le consensus autour du bien-fondé des politiques du handicap, le fait que ce sont des politiques qui concernent des personnes minorisées de la population peut expliquer qu'elles soient vues comme secondaires et mises au second plan. C'est là une caractéristique commune des politiques catégorielles d'égalité (Perrier, 2013a). L'élu développe les raisons pour lesquelles la transsectorialité pose des difficultés spécifiques.

« La transversalité, et la complexité de la transversalité, on est quand même aujourd'hui, on est ici dans une mairie dans laquelle il y a des directions qui sont très fortes, avec des adjoints qui sont aussi très forts sur leur domaine d'action, de compétences, etc. Et c'est vrai que l'habitude de la transversalité, elle n'est pas complètement acquise. Et donc, la transversalité, c'est une modalité de gestion de l'administration parisienne, mais je dirais même plus globalement de l'administration publique. Je ne suis pas sûr que par exemple, les ministères, ils soient dans un fonctionnement très transversal. Et je pense que par exemple, la ministre chargée du handicap, elle se heurte aux mêmes difficultés. Donc, ce n'est pas spécifique à la ville de Paris. C'est le fait que la transversalité dans l'action publique, c'est quelque chose qui n'est pas quelque chose d'inné, sur lequel il faut travailler. Et donc, oui, ça demande un investissement important. » (Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité).

Sortant du seul cadre de la ville de Paris, l'élu affirme que la complexité de la « transversalité » est généralisée et concerne également les politiques nationales et l'administration centrale. À la ville, il l'explique également par les relations entre élu-es et directions. Au cours du travail de terrain, j'ai pu entendre que le rôle des directeur-ices, qui sont au nombre de 20, était « très politique ». Leur responsabilité sur des centaines d'agent-es et des budgets conséquents fait de leur poste une fonction critique de l'administration parisienne. On a vu que, dans le cas d'autres

⁴⁴ Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité.

délégations, comme celle consacrée à l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains, les relations entre le directeur et l'élue et son cabinet sont marquées par une distance et par des tensions. Dans ce contexte, l'insistance d'Alexandre Latour sur le fait que les directions sont « très fortes » suggère qu'il n'est pas évident pour un élu d'exercer une influence sur une direction, en particulier lorsqu'elle ne relève pas de son périmètre. Sa description de ses homologues comme « très forts » peut indiquer, de même, une difficulté dans le travail de conviction d'autres adjoint-es de prendre en compte des enjeux vus comme extérieurs.

En ce sens, la prise en considération du handicap dépend des représentations qui entourent la cause. Sarah Chibane, directrice de la MDPH et ancienne collaboratrice de la maire, estime que le fondement de la difficulté à convaincre dans ce contexte d'interdépendance est de nature à la fois politique et financière.

« La difficulté en plus de l'accessibilité c'est que, quand on prend certaines directions comme l'urbanisme, ce n'est même pas de l'accessibilité qu'il faut qu'elles fassent, c'est de la conception universelle. Et ça, c'est un stade, quand même, en France, on n'apprend pas ça dans les écoles d'ingé, on n'apprend pas ça ! Et puis, on a cette conception, très difficile à combattre, dès que vous portez des sujets d'accessibilité - pour l'avoir fait pendant trois ans au cabinet de la maire, c'était une vraie plaie : c'est le coût. C'est-à-dire qu'on va toujours vous dire "Mais attends c'est super cher, et puis on ne sait pas...". La réflexion par exemple c'est, on veut rendre accessible tel évènement, la réflexion c'est : "Ah mais c'est super cher et on ne sait même pas s'il y aura des personnes handicapées dans la salle". Ben le problème, c'est que si on ne fait pas, elles ne viendront pas. Il faut renverser le mode de pensée. Ce n'est pas : "Est-ce qu'il va y en avoir et est-ce que ça vaut le coup de le faire ?" La question c'est : de toute façon, il faut le faire et c'est à partir de là qu'elles pourront exercer le fait de venir, le fait d'avoir un avis, le fait de juger, le fait de prendre des décisions ou de participer à la vie de la cité. Donc c'est encore très difficile de lutter contre ça. » (Entretien avec Sarah Chibane, ancienne membre du cabinet d'Anne Hidalgo).

L'objectif d'accessibilité s'inscrit dans un cadre anti-discriminatoire puisque l'action consiste à cibler un environnement « considéré comme produisant des barrières qui empêche l'accès de tous » à un espace en particulier (Lejeune, Yasdanpanah, 2017, p. 57). Sarah Chibane prend ici un exemple des résistances auxquelles peuvent faire face les acteurs du handicap dans le cadre du travail sur l'accessibilité. Le discours rapporté suggère que la condition statistiquement et socialement minoritaire des personnes handicapées ne justifierait pas les adaptations coûteuses

que nécessitent le respect de leurs droits. L'un des ressorts du validisme correspond ici à une justification économique des discriminations. Cet extrait permet d'illustrer le fait que la réglementation ne suffit pas : l'obligation légale d'accessibilité n'a pas permis depuis 2005 d'influer suffisamment sur les acteurs publics. Ainsi, on peut voir certaines décisions - faire de la santé et du handicap deux délégations différentes, et ajouter l'accessibilité dans le nom du portefeuille de l'élu - comme des affirmations symboliques, découplées du fonctionnement concret de l'action publiques et des résistances internes (Meyer, Rowan, 1977 ; Edelman, Suchman, 1997). Sa position d'ex-collaboratrice de la maire sur les questions relatives à la santé, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à l'égalité entre les femmes et les hommes donne à Sarah Chibane un point de comparaison sur la façon dont les enjeux liés au handicap circulent dans la collectivité parisienne. Elle compare dans l'extrait suivant le handicap à l'égalité femmes-hommes.

« Le handicap, c'est moins difficile à défendre et il y a plus d'argent. Et on est inscrit dans une logique de la loi de 2005 de, voilà on a des établissements, voilà on a des personnes handicapées, elles sont comme-ci, elles sont comme ça, cette espèce de regard, ben justement, de validisme premier : "Une personne en situation de handicap, la pauvre quand même il faut s'en occuper, vraisemblablement elle est incapable de faire quoique ce soit toute seule". Donc il y a une espèce de facilitation, mais pour les mauvaises raisons, qui est donnée sur le sujet du handicap. C'est-à-dire que ça "passe" plus facilement, vous avez moins à défendre les choses. Après, ça ne veut pas dire que c'est plus facile, parce que vous avez moins à les défendre mais dans un contexte qui fait que c'est très limité, ce qu'on propose aux personnes en situation de handicap. Vous avez certes moins à défendre les choses mais quand vous voulez sortir du cadre, c'est hyper difficile. » (Entretien avec Sarah Chibane, ancienne membre du cabinet d'Anne Hidalgo).

On voit ici les effets, dans le contexte parisien, des deux niveaux d'acceptation de la politisation du handicap avec, d'une part, un consensus de surface sur la solidarité et la protection des personnes handicapées, et d'autre part, une résistance institutionnelle à une approche en termes de droits. Selon l'ancienne collaboratrice de la maire, le consensus et la question financière représentent à la fois une ressource et une contrainte. Le consensus de surface permet un premier niveau d'acceptation générale qui facilite l'action mais limite sa portée. Les budgets - parce qu'alloués à la protection sociale - apparaissent comme élevés, mais les coûts - notamment de la mise en accessibilité - le sont aussi.

Ainsi, la dimension transsectorielle de l'action publique sur le handicap connaît un certain nombre d'obstacles. En tant que « transgression des frontières bureaucratiques » opérée par des

« acteurs qui entendent ainsi reproblématiser un enjeu d'action publique et en infléchir le traitement », la transversalité n'a donc « rien d'évident ni d'automatique » (Douillet *et al.*, 2019, p. 663). Ces difficultés demandent du temps à consacrer au pilotage de cette politique et donc un investissement de l'élu qui en a la responsabilité. C'est ce qui explique que la fonction d'adjoint au handicap ait été élargie pour concerner la totalité du portefeuille et du temps de travail. C'est parce que la « transversalité » peut facilement rester un vœu pieu que sa mise en œuvre nécessite un investissement particulier. L'une des décisions de l'élu est donc être de créer de nouveaux espaces de coordination.

2. La multiplication des instances de décision

Du fait de la réglementation nationale, le handicap est un enjeu de politiques publiques qui s'organise au niveau de différentes instances de concertation. Pour comprendre l'implication d'une collectivité telle que la mairie de Paris, il faut identifier les instances auxquelles l'adjoint au handicap participe et qui réunissent différentes institutions avec le monde associatif.

En premier lieu, à l'échelle du département, plusieurs sont liées à la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH). La MDPH appartient à la collectivité parisienne et est rattachée à la DASES. Les MDPH sont des Groupes d'intérêt public (GIP) placés sous la tutelle des conseils départementaux. La MDPH de Paris organise toutes les semaines une Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), dans laquelle sont présentes des associations représentatives, et dont l'objectif est d'instruire les décisions de la MDPH sur les « plans personnalisés de compensations » des demandeur-ses. À partir de l'instruction des dossiers de demandes, les MDPH attribuent les reconnaissances de la qualité de travailleur-se handicapé-e, les prestations financières, les cartes d'invalidité. Elles orientent également vers des auxiliaires de vie sociale ou vers des établissements spécialisés. En tant que Président de la MDPH, l'adjoint au handicap participe à la CDAPH et préside aussi son Comex (comité exécutif), l'instance d'organisation interne de la structure. L'adjoint participe également au Conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA) dont l'objectif est d'organiser la participation des personnes handicapées et des personnes âgées aux politiques les concernant. À l'échelle de la municipalité, les Commissions communales d'accessibilité (CCA), obligatoires pour les villes de plus de 5000 habitants depuis la loi de 2005, sont

organisées avec la préfecture pour suivre la mise en accessibilité, par le biais des « Agendas d'accessibilité programmés » ou « Ad'Ap ». Ces agendas de mise en accessibilité sont de nature réglementaire : ils engagent les différentes directions de la ville concernées par l'accessibilité. Enfin, à l'échelle de l'arrondissement, on trouve les Conseils locaux du handicap (CLH), qui sont des instances participatives qui ont pour but de « renforcer l'inclusion de toutes et tous dans la vie de l'arrondissement »⁴⁵. Créés à partir de 2012, ils sont au nombre de 15 en 2019. Dans toutes ces commissions, des associations considérées comme représentantes des personnes handicapées sont présentes.

Certaines instances de décisions ont été mises en place par Alexandre Latour. À partir de sa prise de fonction, Alexandre Latour a mis en place un « Copil accessibilité », soit un comité de pilotage de la politique d'accessibilité. Présidé par l' élu et organisé « sous l'égide » du secrétariat général, le comité a pour rôle de « faire le suivi très précis avec toute une série de tableaux de bord, indicateurs qui ont été mis en place, le suivi de la mise en accessibilité des équipements publics. »⁴⁶ Les différentes directions concernées sont au nombre de 10⁴⁷. Ce comité a un rythme trimestriel puis passe à un rythme mensuel sur la dernière année du mandat, de façon à « accélère[r] un peu la cadence »⁴⁸. On voit ici un exemple de ce que soulignait Aymeric Salvat, responsable de la sous-direction de l'autonomie (DASES) : « Étant à plein sur les sujets du handicap, étant en fin de mandature, [Alexandre Latour] a vraiment le souhait d'avoir des résultats rapides, il a impulsé tout un tas de choses. » Ensuite, le maire adjoint au handicap organise un « Costrat handicap » ou « comité stratégique ». Il a lieu deux à trois fois par an et implique le secrétariat général, de même que le Copil accessibilité⁴⁹. Il concerne « tous les sujets liés au handicap » et est utilisé par l' élu pour prévoir et organiser les actions de « communication » et de « valorisation » de la politique du handicap⁵⁰. À l'échelle administrative, c'est la DASES (et donc le Bureau du handicap) qui se charge de l'organisation

⁴⁵ « Le conseil local du handicap du 14^e », [En ligne] mairie14.paris.fr/pages/le-comite-local-du-handicap-du-14e-11161.

⁴⁶ Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité.

⁴⁷ Direction des constructions publiques et de l'architecture (DCPA), Direction de la jeunesse et des sports (DJS), Direction des affaires culturelles (DAC), Direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE), Direction de la voirie et des déplacements (DVD), Direction des affaires scolaires (DASCO), Direction des familles et de la petite enfance (DFPE), Direction de la démocratie des citoyen·nes et des territoires (DDCT), Direction de l'action sociale et de la santé (DASES), et la Direction de la communication (DICOM). On compte aussi deux autres entités de la collectivité : « Paris Musées » et le Centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP). La liste provient du rapport de l'Inspection générale (Alexandre Latour ne cite pas l'intégralité des directions concernées en entretien), qui indique quels sont les « services en charge de l'accessibilité ». On suppose que ces directions participent en conséquence au Copil.

⁴⁸ Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité.

⁴⁹ C'est une autre secrétaire générale adjointe qui s'en charge. (Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité.)

⁵⁰ Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité

du comité. L' élu fait remarquer que cela fait endosser « un rôle un peu transversal »⁵¹ au bureau qui tranche avec ses activités routinières. Enfin, la dernière instance interne est la réunion des « référents handicap », qui sont présents dans toutes les directions.

À partir de cet état des lieux, plusieurs constats sont possibles. Dans la perspective des JO et de l'échéance de la mise en accessibilité 2024, la politique du handicap connaît plusieurs transformations : la formalisation de la gestion dans des instances de concertation et une organisation descendante de la prise de décision. D'une part, l' élu a créé de nouvelles instances internes de gestion de la politique du handicap. D'autres part, les deux comités décisionnels interdirectionnels (le Copil accessibilité et le Costrat handicap) sont organisés par le Secrétariat général et voient intervenir deux secrétaires générales adjointes différentes. Dans le cas du comité sur l'accessibilité, c'est la « directrice du pilotage, de la modernisation et de la relation usager » qui est impliquée⁵². Ainsi les recommandations présentes dans le rapport de l'IG de nommer une personne unique et à temps plein n'a pas été suivie. (Le terme d'accessibilité n'apparaît pas dans l'intitulé de poste de cette directrice.) Mais la préconisation d'impliquer le Secrétariat général, qui se situe au-dessus des directions et qui a pour rôle de les coordonner, a été prise au sérieux.

On peut faire l'hypothèse que cette fonction de « responsable accessibilité universelle » a finalement été occupée directement par l' élu chargé du handicap et de l'accessibilité, notamment parce que c'est la première fois que le portefeuille d'un adjoint comporte explicitement l'accessibilité. On peut aller plus loin et se demander si, pour l'Inspection générale, il n'était pas difficile politiquement d'affirmer dans un tel rapport que c'était à l' élu de tenir ce rôle. En effet, dans l'ordre administratif, ce n'est pas à ce service de définir le rôle des élus et en particulier la façon dont ils sont censés l'occuper. Toujours est-il que les différent-es acteur-rices interrogé-es voient de façon positive la façon dont l'adjoint à la maire a occupé son rôle.

La politique du handicap est donc structurée au niveau local par les nombreuses instances de concertation qu'impose la loi. Le pilotage plus descendant, préconisé par l'Inspection générale, en particulier en matière d'accessibilité, est passé par la création par l' élu d'instances de

⁵¹ *Ibid.*

⁵² Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité.

décisions supplémentaires en interne de la ville de Paris, et par l'implication du Secrétariat général. En parallèle, il a également recours à un travail de communication.

3. Un travail d'information publique et de communication en interne de l'institution

Les efforts de formalisation de la politique du handicap se sont doublés d'une démarche de communication à la fois interne et externe. Le rapport de l'Inspection générale faisait état d'un déficit d'information publique sur le handicap :

« Les rencontres avec les associations et les services municipaux montrent que de nombreux dispositifs restent insuffisamment connus des personnes handicapées et des professionnels du secteur, ne leur permettant pas d'exploiter la totalité des prestations offertes par la Ville. »⁵³

« Malgré les réalisations anciennes et nombreuses dans le domaine du handicap, 73% des Parisiens estiment que Paris “devrait en faire plus en matière d'accessibilité des personnes handicapées”. Si la Ville a certes développé un réel “savoir-faire” en matière d'accessibilité, tant en ce qui concerne les équipements que les services offerts, elle n'est pas cependant parvenue à “faire-savoir” à un large public ses réussites et ses projets. »⁵⁴

Ainsi, selon les auteurs du rapport, l'insatisfaction des parisiens handicapés ne serait pas seulement due au retard pris par les travaux de mise en accessibilité, elle s'expliquerait également par le fait que la population n'est pas suffisamment au courant des actions de la ville en la matière. La communication est donc aussi une façon de se prémunir des critiques, en particulier dans le contexte de l'accueil des JO : face au retard de la mise en accessibilité, donner à voir ce qui a été fait et ce qui est fait au quotidien est une façon de participer à revaloriser l'image de la municipalité. Alexandre Latour explique que ce constat de l'Inspection générale est à la source de sa décision de développer la communication.

« [Le rapport] disait : “Un, la ville fait beaucoup de choses, mais personne n'est au courant.” Et donc, c'est pour ça que moi, j'ai dit : “Il faut que je fasse un truc comme ça où on explique ,sur la DASCO⁵⁵, tout ce qu'on fait sur le handicap scolaire, périscolaire, il y a énormément de trucs,

⁵³ Rapport « Audit de l'état des lieux de l'accessibilité des équipements et services publics aux personnes en situation de handicap ». Inspection générale de la ville de Paris (IGVP), mars 2018, p. 22.

⁵⁴ *Ibid.* p. 36.

⁵⁵ Direction des affaires scolaires.

mais c'est insuffisamment connu. L'emploi, on fait plein de choses, mais c'est insuffisamment connu". Donc moi, mon rôle, ça a été aussi de pouvoir être un peu la caisse de résonance dans tout ça. » (Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité).

L'information publique s'organise donc à plusieurs niveaux. En premier lieu, l'information de la population suppose une implication de la Direction de l'information et de la communication (DICOM). Dans sa réponse au rapport, qui préconisait la création d'un « plan de communication », la DICOM s'engage à « assurer un relai efficace des politiques inclusives menées par la collectivité »⁵⁶, en suggérant une étude des besoins de la population handicapée et en proposant de travailler en concertation avec les autres directions. En second lieu, l'effort de communication passe par l'édition de guides numériques et papiers tels qu'un document de 72 pages sur la « Stratégie parisienne "handicap, inclusion et accessibilité universelle" » ou un dépliant « Politique parisienne du handicap. Paris inclusif et accessible » de deux pages, créé en 2019 et informant notamment de l'adresse du site internet *handicap.paris.fr*. Enfin l'information publique passe par un travail politique de présence auprès des associations, qu'a permis l'individualisation de la délégation. Selon Alexandre Latour, n'être responsable « que » du handicap permet « une plus grande disponibilité vis-à-vis du secteur associatif », mise à profit en rencontrant « des dizaines et des dizaines d'associations »⁵⁷.

Au-delà de l'information de la population, l'action qui est décrite comme déterminante du fonctionnement et du développement de la politique du handicap est la communication interne. Par ce terme, on désigne les actions de promotion et de valorisation de la politique du handicap auprès d'acteur-ices politiques et administratifs municipaux dont ce n'est pas le champ d'action principal. C'est ce qu'explique le sous-directeur de la DASES, chargé des questions relatives aux personnes handicapées et aux personnes âgées.

« Alors, dans une certaine mesure, ce qui a changé, c'est déjà un travail de communication. C'est-à-dire qu'évidemment que les différentes directions de la ville n'ont pas attendu pour prendre en compte la thématique handicap dans les politiques publiques. Par contre, la valorisation qui en était faite, et la mobilisation collective, n'était peut-être pas aussi structurée que ce qu'elle est maintenant. Donc maintenant, on a des comités stratégiques qui se réunissent régulièrement sous l'égide du Secrétariat général, qui vont réunir des référents dans chaque

⁵⁶ *Ibid.* p. 48.

⁵⁷ Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité.

direction, qui ont été nommés par leur direction » (Entretien avec Aymeric Salvat, responsable de la sous-direction de l'autonomie de la DASES).

En science politique, les auteur·ices qui parlent de « transversalité » évoquent la communication comme moyen de l'instrumenter : il s'agit d'un « souci de promouvoir largement un (nouvel) enjeu en l'incorporant dans l'ensemble des domaines d'action publique » (Douillet *et al.*, 2019, p. 659). Le premier outil dans ce cadre correspond à des « communications en Conseil de Paris » de la maire, à un rythme annuel.

« Moi, j'avais dit à la maire de Paris : “Il faut qu'on fasse une fois par an pour mettre un coup de projecteur sur tout ce qu'on fait, parce que d'abord, les personnes en situation de handicap, il faut que la question du handicap, elle soit considérée au même titre que les autres politiques publiques parisiennes”. Et donc, passer en conseil de Paris et valoriser tout ce qu'on fait, c'est aussi une façon de dire : “On met à égalité les politiques liées aux personnes en situation de handicap avec les autres politiques publiques.” Donc, en termes d'égalité, c'est important de le faire ». » (Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité).

L'objectif d'une communication de l'édile devant l'assemblée des conseiller·es est d'abord de pallier la dévalorisation de la question du handicap. Il utilise ainsi le registre de l'égalité pour argumenter en faveur d'une place donnée aux personnes handicapées dans les discours de la maire de Paris en conseil de Paris, suggérant que leur absence dans les débats serait discriminante par rapport au traitement de la population majoritaire. Au-delà de la dimension symbolique, l'élu avance que de telles communications permettent de catégoriser le handicap comme une priorité du sommet de l'exécutif, une condition pour que la « transversalité » fonctionne.

- « *Les communications de la maire au conseil de Paris peuvent avoir des effets concrets ensuite sur la façon de travailler avec les différentes directions ?*

Elles ont un énorme effet. C'est-à-dire qu'à partir du moment où un dossier est pris en charge politiquement, alors par un adjoint modestement, mais par la maire de Paris, et là, c'est très important, ça a des effets énormes... Je donne encore un exemple [...] on va lancer pour la première fois, dans le cadre des commissions pour adultes, des cours de langue des signes. Elle annonce ça en conseil de Paris, derrière, moi, je vais tous les jours voir la direction en disant : “Bon, voilà, il faut le faire, maintenant.” Donc, bien sûr que ça a un effet d'entraînement, de mobilisation, et puis aussi de valorisation. C'est-à-dire que ce qui fait que les directions sont très mobilisées, c'est aussi le sentiment qu'elles ont que la politique, elle est portée

politiquement. » (Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité).

Cet extrait souligne que l'élu et son cabinet travaillent à exercer une pression sur les autres directions et délégations pour que les dossiers soient menés à bien. Il précise ainsi : « mon cabinet, ils sont en permanence derrière [...] les autres cabinets pour s'assurer que les choses sont faites »⁵⁸.

Ainsi la démarche de communication sur le handicap recouvre deux aspects : l'information publique et la communication interne dans un objectif de transversalité. Face au constat selon lequel le niveau transsectoriel doit être investi en priorité, l'élu formalise des instances de décisions collectives et fait en sorte que l'injonction de participation des directions viennent d'en haut, c'est-à-dire de la maire elle-même. À partir de là, les pressions que la délégation exerce sur les autres directions gagnent en efficacité. Ces différents modes d'action amènent à une comparaison avec les politiques catégorielles précédemment étudiées.

4. Les déterminants du mainstreaming : l'apport de la comparaison

Dans le cas du féminisme d'État, Anne Revillard soulignait que « le *gender mainstreaming* pose la question de la pertinence de maintenir des institutions spécifiques, dès lors que la promotion de l'égalité devient officiellement l'affaire de tous » (2016, p. 215). Elle montrait que malgré les inquiétudes que l'instrument avait suscitées, il avait finalement représenté un atout davantage qu'une menace pour les instances étatiques des droits des femmes. Le recours au *mainstreaming* est explicitement revendiqué à Paris dans le cas de deux politiques catégorielles, envers les femmes et les personnes handicapées. Dans le cas des politiques de lutte contre les discriminations et d'intégration des étranger-es, il arrive que les agent-es travaillent de façon transversale avec d'autres services ou directions, mais l'instrument ne sera pas promu comme tel : du point de vue administratif, les politiques envers les minorités ethno-raciales n'ont pas vocation à être *intégrées*.

Sur le genre et le handicap, l'enquête ne permet pas de saisir la façon dont les questions d'égalité sont effectivement reçues et plus ou moins prises en compte dans le cadre des différentes

⁵⁸ Entretien avec Alexandre Latour, élu chargé des personnes en situation de handicap et de l'accessibilité.

politiques sectorielles – comme l’a fait Gwénaëlle Perrier sur les politiques de l’emploi (2010). Cependant, il est possible d’observer comment les responsables des instances spécifiques des politiques d’égalité, et en particulier les élu-es, composent, s’approprient et utilisent l’instrument du *mainstreaming*. Plusieurs paramètres conditionnent le recours au *mainstreaming* : l’existence d’un « pilote », c’est-à-dire d’une ou plusieurs personnes qui ont un rôle décisionnaire et la position institutionnelle pour garantir la dimension descendante des injonctions (1) ; la formalisation de la prise de décision, c’est-à-dire l’existence d’instances officielles se réunissant régulièrement sur le sujet (2) ; la disponibilité et la volonté de l’élu de se consacrer au fonctionnement même du *mainstreaming* (3) ; l’orientation interne de la communication (4).

Sur la question du « pilote » (1), on peut comparer la réception de l’audit de l’Inspection générale dans le cas du handicap avec la réception de rapports analogues sur les questions de la prostitution et de l’apprentissage du français, gérées par le Service de l’égalité, évoqués dans les chapitres précédents. L’action publique liée à la prostitution avait fait l’objet en 2016 d’un rapport de l’Inspection générale qui préconisait la désignation d’un service comme responsable de la coordination des actions des directions entre elles. Le SDE avait été suggéré. Pourtant dans ce cas-là, la prescription n’avait pas été suivie d’effets et on a vu que la collaboration des directions agissant sur la prostitution n’a pas été formalisée, entraînant par exemple des erreurs d’évaluation des budgets. Dans le cadre de l’apprentissage du français, qui relève de la politique d’intégration des étranger-es, la situation était intermédiaire. L’Inspection générale avait formulé la même recommandation qui avait été suivie d’effets : le pôle intégration (à l’époque Mission intégration) avait été désigné comme pilote et c’est depuis la chargée de mission apprentissage du français qui est responsable de « l’interdirection ». Cette officialisation d’une tête de file permet que les réunions transversales soient organisées mais elles sont uniquement administratives, l’élue n’est jamais présente.

On a vu que l’élu chargé du handicap et de l’accessibilité avait endossé le rôle de pilote de cette politique. Mais il faut souligner l’implication du sommet de la hiérarchie administrative : le Secrétariat général. La cheffe du Bureau du handicap comparait en ces termes la situation actuelle avec celle de la délégation précédente : « Quand j’envoyais un mail, tout le monde se moquait un peu quoi, soyons honnête »⁵⁹. Désormais, « c’est le SG qui monte les réunions, et à partir du moment où c’est le SG qui monte les réunions, les gens viennent. » Elle ajoute : « Le

⁵⁹ Entretien avec Estelle Gardanne, cheffe du Bureau du handicap (BDH).

fait que ça soit le SG, on se dit bien que c'est... voilà, c'est une politique départementale. Ce n'est pas qu'un axe, ça montre que ça touche toutes les directions. » La place du Secrétariat général est intéressante dans le cadre de la comparaison avec les programmes menés par le Service de l'égalité. Alors que les différentes instances de décision liées au handicap s'organisent sous son égide, avec la participation de deux responsables différentes, le travail du Service de l'égalité n'était quasiment jamais en lien avec cet échelon administratif. Il a pu arriver que la cheffe du SDE évoque des rencontres dans le cadre de réunions avec la membres du Secrétariat général dont le portefeuille contenait l'« égalité femmes-hommes » et la « lutte contre les discriminations »⁶⁰. Ce fut le cas notamment au début de mon terrain, autour de 2017-2018, mais cela restait rare et ne concernait jamais les agent-es du service. Par la suite, sur la fin du mandat, cela n'était plus jamais le cas. De façon générale, le temps passé au SDE montrait une déconnexion quasi-totale de ses actions avec le Secrétariat général.

Sur la question de la gouvernance, la politique d'égalité entre les femmes et les hommes n'a pas fait l'objet du même type de formalisation que la politique du handicap (2). Parmi les politiques catégorielles, la politique d'égalité femmes-hommes est la seule avec le handicap à être l'objet de revendications transsectorielles et présentée comme une politique « intégrée ». Parce que le *mainstreaming* est un instrument officiel d'action publique dans le cas du genre, il revient systématiquement dans les discours administratifs que la « transversalité » est la modalité légitime d'action sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Mais quand bien même cette politique a connu un développement sur le volet des violences et qu'il existe des instances collectives, celles-ci sont avant tout externes. Il existe un Copil de l'Observatoire des violences envers les femmes (OVEF), qui convie différentes institutions (le tribunal de Paris, la préfecture de police). Mais il n'existe pas de comité de pilotage interne qui réunirait toutes les directions qui mènent des actions liées au genre. L'élue chargée de l'égalité femmes-hommes n'a pas développé au cours du mandat 2014-2020 de pilotage interdirectionnel de la politique d'égalité femmes-hommes. Les tentatives de *mainstreaming* ont consisté en des rendez-vous ponctuels et une promotion d'une action unique par direction, comme l'explique l'adjointe.

« Le premier truc que j'ai fait c'était, j'ai demandé un rendez-vous à l'ensemble des adjoints de la maire. Ils étaient 21, du coup 21 moins moi, 20 au début du mandat, mais dans les quatre mois, on en avait mené la plupart, des rendez-vous. En fait les rendez-vous, c'était juste l'autre adjoint, moi, une personne de chaque cabinet, et on *brainstormait* sur : “Toi dans ta délégation,

⁶⁰ Le portefeuille de cette chargée de mission au SG était : « Affaires scolaires, Petite Enfance, Mairies d'arrondissements, Égalité Femmes-Hommes, Lutte contre les discriminations ». J'ai tenté sans succès de la solliciter pour un entretien.

par exemple toi aux RH, quelle est l'action que tu pourrais, quelles sont les actions que tu pourrais porter etc." Et donc du coup, nous on avait toute une liste qu'on avait établi avec chacun des adjoints qu'on a rencontrés, avec toute une liste d'actions possibles. Mais sans se mettre aucune limite de budget, de temps ou quoique ce soit ! Et après on a réduit, pour arriver à une action par adjoint. Mais du coup, au début j'ai vu les adjoints, ensuite ils se sont vus cabinets à cabinets, ensuite administration à administration, on s'est revus entre adjoints. Enfin on a beaucoup échangé comme ça. Ça n'a pas marché avec tous les adjoints mais il y a quand même la plupart des adjoints qui ont décidé d'actions dans leur délég' sur ce sujet-là. [...] Et donc depuis le début du mandat, nous on était sur : il faut le co-porter. Donc nous on démultiplie, on a un petit budget, une petite visibilité mais on se démultiplie en étant dans au moins 20 délégations, en ayant des actions dans chacune des délégations. Donc à chaque fois, nous on a toujours pensé sur : on co-porte le truc. Et après, il faut que ça vive sans nous. Donc le but c'est après, que les RH, une fois qu'ils sont formés, ils vivent le truc sans nous. » (Entretien avec Lucile Savary, élue chargée de l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains).

L'objectif de l'adjointe n'était pas de coordonner ces différentes actions et de veiller à ce qu'elles soient bien réalisées, mais d'amener chaque délégation et chaque direction à être autonome en réalisant une action emblématique liées au genre. L'adjointe ne prône donc pas une politique du genre autonome (Muller, 2008, p. 7). Elle n'a pas occupé un rôle de tête de file dans la mise en place d'une politique intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'action de l'adjoint chargé du handicap diffère de celle de Lucile Savary du fait d'abord de la réglementation. Les agendas de mise en accessibilité engagent les différentes directions concernées, qui ne doivent pas en théorie se défausser. Même si des retards ont lieu, il s'agit d'une action réglementée. De son côté, Lucile Savary ne peut qu'essayer de convaincre ses homologues du bien-fondé de la prise en compte du genre dans les différents domaines d'action publique. Il y a un parallèle avec le mode d'action des responsables diversité en entreprise : « Emblématiques de la montée en puissance de l'organisation "en mode projet", leur travail consiste concrètement à "convaincre" des "partenaires" de différents services (RH, communication, achats, etc.) de participer à la conduite de la politique diversité, sans disposer d'aucune autorité hiérarchique. » (Bereni, Prud'homme 2019, p. 184). Enfin la position plus incertaine de Lucile Savary doit aussi se comprendre au regard de sa couleur politique. Membre du PCF, elle a dès le départ une position minoritaire dans l'exécutif d'Anne Hidalgo.

Sur la question du temps que peuvent consacrer des élu-es à organiser la « transversalité » (3), il faut rappeler que Lucile Savary et Colombe Brossel ont des portefeuilles plus larges

qu'Alexandre Latour⁶¹. Leur investissement s'organise selon ce qui est perçu comme prioritaire et certaines thématiques leur prennent plus de temps que d'autres. C'est le cas par exemple de la « sécurité » chez Colombe Brossel, qui explique, selon les agent-es, son absence vis-à-vis du pôle intégration du SDE. C'est donc dans la définition même du contenu des portefeuilles que les priorités apparaissent. En choisissant de réduire celle de Latour au seul handicap, Anne Hidalgo a donné les moyens de la dynamisation de cette politique.

Enfin, la question de la communication (4) est un point de comparaison utile entre la politique du handicap et la politique d'égalité entre les femmes et les hommes. Alexandre Latour et Lucile Savary priorisent le travail de communication mais avec une orientation inverse. Lucile Savary accorde une importance particulière - en consacrant des ressources budgétaires et exigeant un travail administratif important - à la communication publique. On a vu que son action s'organisait autour des différentes journées mondiales, autour d'évènements grand public ou interprofessionnels. L'information publique fait également partie des objectifs de la politique du handicap. Les deux élu-es disent ainsi l'importance de leur présence auprès des associations. Mais la communication grand public sur le handicap semble davantage du ressort de la Direction de l'information et de la communication (DICOM) que du BDH ou de l'élu lui-même. L'investissement personnel de ce dernier se fait avant tout dans la communication interne, c'est-à-dire dans le fait de promouvoir et d'impliquer les différentes directions dans la prise en compte du handicap. Pour Sarah Chibane, ancienne membre du cabinet d'Anne Hidalgo, cette distinction porte sur la conception même du rôle d'élu.

« Moi ma façon de voir les choses c'est que, un adjoint par exemple au handicap, un ministre au handicap, un adjoint à l'égalité femmes-hommes etc., son rôle il est presque plus important en interne qu'en externe. Parce qu'en fait son job, ce n'est pas d'aller dire : "Bonjour on est la ville de Paris, on fait de l'égalité femmes-hommes", parce que de toute façon c'est ce qu'on fait et voilà, on ne va pas aller le défendre par bouts de ficelle. En revanche, son job c'est d'être en interne auprès de ses collègues adjoints, d'être sur tous les, c'est presque comme de l'interministériel ou de l'inter-adjoints, il faut être partout, pour dire : "Attends sur tel sujet, j'ai vu que tu travaillais sur la piétonisation de bidule, est-ce qu'on peut faire une marche exploratoire, est-ce qu'on peut venir faire ci" etc. etc. C'est ingrat. C'est définitivement ingrat, et quand on est élu on n'a pas signé pour être celui qui va venir mordre les mollets de tout le monde. Mais je pense que, pour que ça prenne du sens et que ça s'inscrive dans la durée, le rôle

⁶¹ On rappelle que Lucile Savary est chargé de « l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains » et Colombe Brossel est chargée de « la sécurité, la prévention, les quartiers populaires et l'intégration ».

politique, il est plus important en interne. Mais de fait, quand on est élu, on n'a pas été élu pour faire ça, en tout cas, ce n'est pas la conception de l'élu quel qu'il soit, sur le sujet. » (Entretien avec Sarah Chibane, ancienne membre du cabinet d'Anne Hidalgo).

Pour Sarah Chibane, le rôle d'un-e élu-e responsable d'une politique d'égalité s'exerce avant tout à l'intérieur de l'institution et non en direction de la population. Il faut que ce travail s'oriente de telle manière et qu'il ait pour objectif le fonctionnement de la transsectorialité elle-même. Comme elle le souligne, cette posture est antagoniste avec le rôle d'élu-e tel qu'il s'est construit sous l'effet de la professionnalisation politique : « les hommes politiques sont engagés dans des pratiques particulières, sont pris par des enjeux spécifiques et ont des intérêts (au sens de ce qui leur importe) distincts de ceux de leurs mandants qu'ils sont officiellement et normativement chargés de défendre » (Gaxie, 2001, p. 25). Cette tension entre intérêt individuel et intérêt général a des conséquences sur l'activité des élu-es, dont les objectifs électoraux supposent de faire un travail de conviction orienté vers la population elle-même. C'est en cela que le fait de diriger son action et ses efforts vers ses homologues, au sein d'un même exécutif, contredit la conception du rôle d'élu-e. En outre, la dimension conflictuelle de l'action interne - quand Sarah Chibane parle de « mordre les mollets de tout le monde » - peut entrer en tension avec les logiques d'intérêts de carrière et d'interdépendance, qui supposent des jeux d'alliance et des accommodements dans l'objectif de gains dans la compétition politique. Ce caractère atypique de la conception du rôle d'élu, et en particulier d'adjoint-e à la maire de Paris, a été selon elle incarné par Alexandre Latour.

« Moi je trouve que [Alexandre Latour], à l'époque, ce qui était très intéressant, c'était d'avoir un porte-parole en interne. C'était d'avoir cet adjoint qui, lors des Copil accessibilité, disait : "Bon ben voilà, vous faites quoi, vous en êtes où, la maire elle m'a fixé un cadre très clair, il faut qu'on soit à temps sur les Ad'Ap⁶², ok je vous écoute" etc. Et au final le plus important, on est dans le politique, donc c'est de traiter les personnes qu'il faut aller voir sur la ville, sur le territoire, etc. Mais de pouvoir se dire, quand on porte une politique, "je peux m'appuyer sur quelqu'un", quand on est collab', parce que quand vous êtes collaborateur politique, vous n'aurez jamais, quoiqu'il arrive, la légitimité d'un élu. C'est normal. Vous n'êtes pas élu et votre job, ce n'est pas de parler à la place d'un élu. En revanche, de faire en sorte que l'élu fasse, ait tous les éléments, et puisse tout faire pour porter au maximum une parole et donner un sens à la politique publique ou le mandat défini par la maire et par lui-même, voilà c'est ça le job. Et du coup, là d'un seul coup on avait l'occasion de faire porter, parce que faire porter à l'adjoint en

⁶² Agendas d'accessibilité programmée.

charge de la santé et du handicap, l'accessibilité des élections... ben on tombe à côté quoi. »
(Entretien avec Sarah Chibane, ancienne membre du cabinet d'Anne Hidalgo).

Dans cet extrait, Sarah Chibane utilise la notion de porte-parole pour définir le rôle d'élue chargée d'une politique catégorielle telle qu'elle le conçoit. Il ne s'agit pas d'être un porte-parole s'exprimant en direction de la population, tel qu'il en existe dans le cadre d'activités militantes, dans les partis politiques ou les associations. Parce que les politiques publiques d'égalité sont le fruit de l'institutionnalisation de causes minoritaires, le rôle d'élue suppose d'être porte-parole de cette cause à l'intérieur de l'institution. Porter la parole d'une cause minoritaire suppose de faire un choix de cadrage. Adopter, selon Sarah Chibane, celui qui correspond au modèle social du handicap consiste à faire preuve de compréhension et d'appropriation des enjeux soulevés par les mobilisations. L'appropriation du modèle des droits dans le handicap a ainsi permis de repenser le rôle de l'élue, pour l'orienter sur l'accessibilité. La mise en accessibilité des bureaux de votes, qu'elle évoque à la fin de l'extrait, correspond à une mesure anti-discriminatoire puisqu'elle suppose d'adapter l'environnement pour rendre son accès et donc l'exercice de la citoyenneté possible à toutes. Selon Sarah Chibane cette mesure aurait été moins cohérente si elle avait été instiguée par un élu dont le portefeuille associait le handicap et la santé.

Ainsi, au milieu du mandat étudié, la ville de Paris a réagi au retard pris par la mise en accessibilité des installations et établissements parisiens. L'action publique parisienne sur le handicap s'est structurée autour d'un objectif de transsectorialité. Alors que par définition, l'accessibilité des services publics concerne la multiplicité des directions qui les mettent en œuvre, l'organisation de cette politique manquait d'un « tête de file » et d'injonctions venues du sommet de l'organigramme. Le fait qu'ils concernent un groupe socialement minoritaire constitue un obstacle dans la conduite de ces programmes et provoque des résistances à une organisation « transversale » de l'action publique.

Les outils utilisés ont été la création d'instances de décision interne et un effort de communication appuyé par des discours officiels de la maire visant à prioriser la question du handicap. En exerçant une pression sur ses homologues et sur les directions pour faire avancer les travaux d'accessibilité, Alexandre Latour a donc agi comme un « porte-parole ». La comparaison avec les politiques en direction des femmes et des minorités ethno-raciales permet de mettre en évidence le caractère atypique de l'exercice de la fonction d'élue local-e dans le

cas des politiques du handicap. Cette appropriation du rôle d'élue n'est pas commune à toutes les politiques catégorielles, on ne la retrouve que dans le cas du handicap.

S'interroger sur le handicap à la ville de Paris amène à questionner le niveau interne des politiques. Comme la politique envers la population handicapée, la politique interne du handicap a connu une restructuration et un développement au cours du mandat étudié.

III. Normaliser le handicap. Restructuration et dynamisation au niveau des ressources humaines

Il faut partir de la première instance dédiée au handicap au sein de la Direction des ressources humaines, pour ensuite analyser les évolutions contemporaines de la politique interne.

1. Le premier service RH spécialisé sur le handicap : la Mission handicap et reconversion (MHR)

Composée d'environ 600 agent-es, la Direction des ressources humaines a hérité des spécificités de la collectivité parisienne. Préfecture devenue collectivité territoriale en 1977, la ville a gardé des compétences étendues en matière de ressources humaines. Dans le cas des recrutements, la ville de Paris a un concours spécifique, elle ne dépend pas d'un centre de gestion de la fonction publique territoriale. Elle est dotée de sa propre médecine du travail et définit elle-même certains éléments de statuts de la fonction publique. Selon la directrice des ressources humaines, Ruth Haubépin, « c'est comme si on permettait en fait à une entreprise privée d'écrire une partie du code du travail. »⁶³ L'autonomie en matière de gestion des « ressources humaines » se retrouve dans la politique interne du handicap.

⁶³ Entretien avec Ruth Haubépin, directrice des ressources humaines.

Sur les 53 000 agent-es de la ville de Paris, entre 3000 et 3200 sont reconnu-es travailleur-se handicapé-es⁶⁴. La prise en compte institutionnelle des agent-es handicapé-es date de 2003, date à laquelle une Mission handicap a été créé au sein de la Direction des ressources humaines. Elle existe jusqu'en 2016. D'abord exclusivement liée au handicap, elle intègre la question de la reconversion pour inaptitude en 2009 et devient Mission handicap et reconversion (MHR). Composée de six à sept personnes, elle se divise entre un pôle handicap (quatre agent-es) et un pôle reconversion (deux agent-es). Sa mission principale est de suivre la convention signée avec le Fond pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Le fond finance les aides apportées aux salarié-es handicapé-es et/ou en reconversion⁶⁵ : aménagements de postes, aide humaine (transports, accompagnants), formations. Dans le cadre du « pôle handicap », les agent-es devaient « fiabiliser la base de données » des personnes en situation de handicap, une tâche « lourde » selon l'ancienne responsable de la mission car la liste évolue fréquemment. La MHR est aussi chargée du recrutement des personnes handicapé-es à la ville de Paris ainsi que du pilotage de deux réseaux, celui des « référents handicap » et celui des « référents reconversion ».

En termes de responsabilité hiérarchique et politique, la MHR est d'abord rattachée directement au DRH - ce qui, selon l'ancien responsable du pôle handicap, Emmanuel Tessier, « permettait d'avoir un appui important »⁶⁶. Elle a ensuite appartenu à la sous-direction des carrières, pour revenir en haut de l'organigramme, sous l'égide du sous-directeur-ice des ressources humaines. Au niveau politique, l'élue responsable de la MHR a évolué au cours du temps : il s'agissait à l'origine de l'élue chargée du handicap puis de l'élue responsable des ressources humaines. Au moment de l'enquête, la déléguée au handicap du Pôle « diversité et handicap », créé en 2016 à la suite de la MHR, explique les avoir tous deux comme adjoints « de tutelle ». Il y a ici un parallèle avec les questions d'égalité entre les femmes et les hommes telles qu'elles étaient traitées dans les années 2000. La division entre l'externe et l'interne n'était pas figée, ce qui faisait que l'Observatoire de l'égalité hommes-femmes pouvait à la fois financer des associations du territoire et créer un plan interne d'égalité professionnelle. Sur le handicap comme sur l'égalité femmes-hommes, la rigidité de la séparation entre l'externe et l'interne est allée croissante. Côté politique, le responsable du pôle handicap de la MHR rapporte que la première élue au handicap de l'époque, Pénélope Komitès (PS) « portait » beaucoup cette

⁶⁴ Entretien avec Clarisse Michelin, déléguée au handicap du Pôle diversité et handicap de la DRH.

⁶⁵ Entretien avec Emmanuel Tessier, responsable du pôle handicap de l'ex-Mission handicap et reconversion (MHR).

⁶⁶ *Ibid.*

politique. Il explique ainsi que sa position de présidente de la MDPH permettait d'avoir des temps d'attente raccourcis pour que des agent-es de la ville soient déclaré-es travailleur-ses handicapé-es – appui qui matérialise la connexion entre les politiques externes et internes du handicap.

Les discours des personnes qui ont travaillé à la MHR et de celles qui leur ont succédé permettent de comprendre que c'était un service qui gérait seul les problématiques que rencontraient les agent-es handicapé-es. Cela s'explique par la position d'expert de ses responsables ainsi que par l'opacité qui entourait le sujet du handicap. Les membres de la MHR avaient une position de spécialistes, qui recrutaient directement les personnes handicapées et qui intervenaient eux-mêmes auprès des équipes au sein des directions pour tenter de régler les problèmes. La question de l'expertise s'observe dans la trajectoire du responsable du pôle handicap, Emmanuel Tessier. Âgé de 43 ans au moment de l'entretien, il est né en région parisienne de parents directeur de supermarché et cadre dans la finance. Il a exercé comme conseiller à l'emploi à l'ANPE, puis s'est formé à la langue des signes et a travaillé dans une association spécialisée sur la surdité. Il a un diplôme universitaire de « chef de projet handicap » et se décrit comme « expert handicap »⁶⁷. Il explique : « Avant les agents étaient plus opérationnels, ils allaient directement dans les directions pour sensibiliser, prévoir les aménagements de poste etc. »⁶⁸. Clarisse Michelon, la déléguée au handicap par la suite, confirme : « Tout ce qui était en lien avec le handicap - des agents, je précise bien - était donc complètement pris en charge par la Mission handicap et reconversion, que ce soit le recrutement, l'aménagement de postes, les accompagnements... »⁶⁹

En 2018, la directrice des ressources humaines, Ruth Haubépin, se souvient du fonctionnement de la MHR. Cheffe du bureau des personnels administratifs et culturels de la DRH entre 2006 et 2011, elle dit avoir « tout un historique sur ce sujet-là »⁷⁰. Elle décrit la mission comme « propriétaire du sujet du handicap », évoquant une « captation du sujet par la Mission handicap. » Elle prend pour exemple le fait que les membres de la MHR étaient les seuls à être au courant du handicap des agent-es concerné-es.

« Les gens venaient déposer leur RQTH secrètement ici, quoi. Et donc, une seule personne savait qui avait une RQTH, même la médecine, qui normalement fait un suivi renforcé sur les agents

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Entretien avec Clarisse Michelon, déléguée au handicap du Pôle diversité et handicap de la DRH.

⁷⁰ Entretien avec Ruth Haubépin, directrice des ressources humaines.

en situation de handicap, ne savait pas qui était en situation de handicap. Il y avait vraiment une relation très exclusive » (Entretien avec Ruth Haubépin, directrice des ressources humaines).

La médecine préventive joue un rôle auprès des agent-es handicapé-es : un suivi individuel adapté doit avoir lieu régulièrement, au minimum tous les trois ans⁷¹. Pour la DRH, ce suivi était mis en cause par le fait que les médecins du travail ne savaient pas quel·les agent-es avaient une RQTH. De même, Clarisse Michelon, la déléguée au handicap, dit avoir été « très surprise » à son arrivée en 2016 par cette « chape de secret ». Elle explique :

« Alors, je comprends en même temps... Pour que les gens acceptent de donner leur justificatif et de se faire reconnaître, on leur promettait le secret. Mais entre promettre le secret et en faire quelque chose de totalement... dont on ne parle pas, un peu caché, voilà. On peut respecter la confidentialité...mais il ne faut pas que ça empêche d'agir. » (Clarisse Michelon, déléguée au handicap du Pôle diversité et handicap de la DRH).

La MHR était donc le seul service que les agent-es handicapé-es étaient obligé-es d'informer de leur situation. Ils et elles demandaient aux membres de la mission de ne pas partager cette information. En outre, le respect de ce secret pouvait être un levier pour inciter les agent-es à demander une RQTH. Il faut replacer la réticence qu'ont les agent-es à ce que leur handicap soit su de leur collègues et de leur hiérarchie dans le contexte de la place des travailleur·ses handicapé-es dans l'emploi. Le taux d'activité des personnes « reconnues administrativement handicapées » est de 45 % en 2013 alors qu'il est de 72 % dans la population active. (Barhoumi, Chabanon, 2015). Les recherches quantitatives montrent que les personnes handicapées sont particulièrement discriminées au travail (Ravaud *et al.*, 1992 ; Ameri *et al.*, 2018). La directrice de la DRH confirme que les agent-es handicapé-es craignent que leur identification comme tel leur pose problème au quotidien.

« [La MHR était] un interlocuteur du quotidien à qui on vient pour dire : “J’ai besoin d’un nouveau repose-pied, parce que ma jambe me fait mal, etc.” Je caricature, mais c’est vrai qu’il y avait une logique très clientèle, de gens qui venaient, voilà, ou pour chercher un truc, ou pour râler, parce que leur chef n’était pas gentil ou je ne sais pas quoi. Mais surtout, avec jamais : “Oui, mais est-ce que t’as expliqué à ton chef que t’avais une difficulté de santé qui faisait que le matin, tu étais toujours en retard ?” “Non, je ne veux surtout pas lui dire, parce que si on sait

⁷¹ Article L4624-1 du code du travail, [En ligne] legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000033024922.

que je suis handicapé, je vais avoir des soucis.” (Entretien avec Ruth Haubépin, directrice des ressources humaines).

Elle explique donc que les agent-es dissimulent leur handicap à leur hiérarchie. On peut voir ça comme une crainte des effets du validisme dans leur quotidien au travail. La MHR était le service vers lequel les personnes se tournaient pour trouver des solutions et à qui ils faisaient part de leurs difficultés. Le ton de la directrice laisse entendre qu’elle n’approuve pas cette situation. On va voir en effet qu’elle a cherché à modifier ce fonctionnement.

2. La désépécification de la politique interne du handicap

Directrice des ressources humaines au moment de l’enquête, Ruth Haubépin est née en 1971, d’une mère employée et d’un père cadre. Elle fait le récit de son parcours sous l’angle de l’engagement. Avec « l’envie de changer le monde »⁷², elle fait des études de droit de l’environnement. Elle cite les grèves de 1995 comme un moment de mobilisation à l’issue duquel elle est embauchée dans une association d’insertion professionnelle qui cible les jeunes diplômés. Elle a en parallèle une activité associative sur les questions d’emploi dans les quartiers populaires. Après de premières expériences professionnelles dans l’associatif, elle raconte que son entrée à l’ENA est influencée par un sous-préfet qui, face à ses critiques, lui a suggéré de « faire l’ENA », « au lieu de râler »⁷³. À l’issue de celle-ci, elle a intégré la DRH de la ville de Paris avant de prendre un poste au ministère de l’intérieur. Elle revient à la ville au poste de sous-directrice des ressources à la Direction des familles et de la petite enfance et devient ensuite DRH adjointe puis DRH.

Le parcours de la directrice influence les décisions qu’elle prend une fois à la tête de la direction. La première mesure est la création d’un « Bureau de l’insertion », qui a pour rôle d’élargir le spectre des catégories de personnes recrutées. Il s’agit « d’aller vers des publics qui ne se projettent jamais comme fonctionnaires »⁷⁴, tels que les personnes sans abri ou les anciens combattants. Parmi les choix de réorganisation des RH que fait Ruth Haubépin, il y a « l’écèlement » de la Mission handicap et reconversion, qui a existé de 2003 à 2016. En 2016, le Pôle « diversité et handicap »

⁷² Entretien avec Ruth Haubépin, directrice des ressources humaines.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

est créé. Il compte au moment de l'enquête trois chargées de mission thématiques : une « coordinatrice du projet diversité », une « déléguée au handicap » et une agente chargée de « l'intergénérationnel ». La déléguée au handicap gère une équipe de quatre personnes. J'interroge Ruth Haubépin sur cette restructuration, qui a lieu à l'époque où elle est DRH adjointe :

- *Ça s'est fait sous quelle impulsion et dans quel but ?*

C'était vraiment la mienne, et c'était chez moi, le pôle a toujours été rattaché à l'adjoint. Il y avait deux volontés. La première, c'était de changer complètement de braquet sur le handicap, enfin, pas de braquet, de posture. [...] On a commencé tout de suite à réfléchir en disant : « Non, nous, on veut être une sorte de point de rayonnement, un point de relai et tout, mais ce sujet, il a de la valeur, il a du sens, il a de la chair, que s'il est hyper partagé ». » (Entretien avec Ruth Haubépin, directrice des ressources humaines).

Le problème qu'elle identifie a deux dimensions : le secret qui entoure les situations des agent-es et le fait que la MHR soit leur seul interlocuteur. Elle parle de « la captation du sujet » par la Mission handicap : « Moi, ce n'était pas ma conception du tout » ; « Je voulais qu'on change ça, et qu'on ait une politique d'inclusion, de mise en lumière »⁷⁵. L'objectif de la directrice concerne donc la visibilisation et la normalisation de la question du handicap. Il s'agit de faire en sorte que le sujet soit plus accepté et approprié par les directions, qu'il ne concerne ni qu'une seule partie des agent-es, ni qu'un seul service. Pour Emmanuel Tessier, ancien membre de la MHR, le mot d'ordre de l'inclusion, qu'elle utilise, succède dans les années 2010 à celui de « l'intégration » utilisé dans les années 2000. Il explique que le terme d'intégration mettait l'accent sur la personne tandis que celui d'inclusion pointe l'environnement, ce qui évoque une certaine diffusion du modèle social du handicap.

La réorganisation prend alors deux formes : la redistribution des tâches de la MHR et la professionnalisation du réseau des référent-es handicap. Derrière l'« objectif d'intégrer la question du handicap dans les politiques communes RH », il y a l'intention de développer la politique du handicap et de concentrer l'action du service sur « l'accompagnement du sujet du handicap en tant que tel »⁷⁶. Deux des activités de la MHR, le recrutement et la reconversion, sont redistribuées à différents services de la DRH dont l'action concerne le personnel municipal dans son ensemble. Le recrutement des personnes handicapées est confié au Bureau

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Entretien avec Clarisse Michelin, déléguée au handicap du Pôle diversité et handicap de la DRH.

du recrutement et la question de la reconversion est attribuée au Centre de mobilité et compétences⁷⁷. Dans le cas du recrutement, la DRH argumente ce choix :

« Maintenant, c'est eux [le Bureau du recrutement] qui cherchent des viviers, et puis à chaque concours c'est expliqué : chaque concours, maintenant, il y a un recrutement par voie dérogatoire. Donc, avant, on recrutait que sur trois, quatre filières. Maintenant, on recrute sur des tonnes de filières très différentes, parce qu'en fait, on n'a pas à organiser un recrutement spécifique ou poser un jury, machin. C'est le même jury qui après avoir fini le recrutement classique, reçoit deux, trois personnes. Par exemple, on a recruté des ingénieurs informatiques RQTH, ce qu'on n'avait jamais fait. C'est une très bonne idée, l'informatique. » (Entretien avec Ruth Haubépin, directrice des ressources humaines).

Ainsi selon la DRH, cette réorganisation a permis de sortir d'un fonctionnement dérogatoire et de diversifier les métiers sur lesquels les personnes handicapées sont recrutées. Sur le volet de la reconversion, la déléguée au handicap apporte également des arguments : « La mobilité, qu'elle soit choisie ou pour raisons médicales, le *process* en tous les cas est le même. » Cela suppose une « nécessité de bien connaître la ville, les métiers de la ville », même s'il faut parfois « mettre des procédures particulières après en place, notamment pour la reconversion des personnes en situation de handicap »⁷⁸.

L'ancien responsable handicap de la MHR, Emmanuel Tessier, voit cette évolution comme un souhait que les personnes recrutées ne soient pas issues d'un service spécifiquement dédié au handicap : « ça part d'une volonté d'inclusion ». Il explique par ailleurs que cette transition s'accompagne du remplacement d'agent-es experts issu-es du milieu associatif par des « administratifs », et compare le passage d'une mission à une délégation, à ce qu'il se passe dans les « grands groupes » : « à la base vous avez une mission handicap avec des experts et ensuite vous n'avez plus qu'un délégué handicap ». En effet, Clarisse Michelon explique n'avoir « jamais travaillé dans le domaine du handicap » - elle prend ce poste après 25 ans de carrière dans différentes directions de la municipalité.

On a vu que le développement de la politique externe du handicap était passé par la suppression de certains domaines (la santé) des mains de l' élu qui en a la responsabilité. On retrouve cette logique en interne, où la redistribution d'activités de la MHR a permis de prioriser et d'accorder plus de ressources et de temps de travail à la question du handicap. Dans l'optique comparative,

⁷⁷ Sur les pratiques de la ville de Paris en matière de reconversion pour inaptitude au travail, on renvoie au travail de Marion Gaboriau (2021).

⁷⁸ *Ibid.*

le fait que la politique externe du handicap demande plus de postes techniques que les autres politiques catégorielles, se retrouve au niveau interne. La déléguée au handicap parle en ces termes de sa collègue, coordinatrice du « projet diversité », qui organise la candidature de la mairie de Paris aux labels de l'AFNOR :

« Elle travaille toute seule. Elle n'a personne avec elle. Et moi, je travaille avec trois personnes, donc qui travaillent avec moi, parce que moi, j'ai un côté qu'elle n'a pas, qui est ce que je vous disais tout à l'heure : tout le suivi budgétaire, les factures, etc. Honnêtement, ce n'est pas moi qui m'amuse à... C'est des millions d'euros chaque année qu'on doit justifier, voilà. Donc j'ai une équipe qui s'occupe du côté administratif de la convention, du suivi des agents, parce que même si on a des référents handicap, les situations complexes remontent. (Entretien avec Clarisse Michelin, déléguée au handicap du Pôle diversité et handicap de la DRH).

Le fait qu'il y ait des dépenses compensatoires de la part de l'institution suppose du personnel administratif pour l'organiser. À la DRH, cela implique aussi plus de cadres : la déléguée au handicap travaille avec une adjointe tandis que la coordinatrice diversité travaille seule⁷⁹. Ce développement de l'équipe handicap semble avoir été le fait du volontarisme des agentes. Clarisse Michelin, la déléguée au handicap, dit avoir « grappillé » des postes et s'être « battue » pour passer de deux à quatre personnes⁸⁰. Les évolutions se produisent également sur la façon de concevoir le handicap.

3. Sortir le handicap du « secret » : une tension entre prise en charge médicale et anti-discrimination

La question du « secret » autour du handicap est avant tout une question de droit. L'article L.1132-1 du code du travail indique que : « Peut être jugé discriminant le fait de questionner un candidat sur son aptitude physique, son état de santé ou sa pathologie. »⁸¹ Les agent-es handicapé-es ont donc le droit de ne pas parler de leur handicap ou de ne pas expliciter la raison de leur besoin d'aménagement de leur poste. Du point de vue des responsable RH du handicap,

⁷⁹ Il faut noter qu'à l'issue du mandat 2014-2020, la Pôle diversité et handicap s'est développé et est devenu une « Mission égalité professionnelle F/H et lutte contre les discrimination », dont la « coordinatrice du projet diversité » a pris la responsabilité. Elle a pu alors recruter plusieurs personnes.

⁸⁰ Entretien avec Clarisse Michelin, déléguée au handicap du Pôle diversité et handicap de la DRH.

⁸¹ « Principe de non-discrimination », [En ligne] legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042026716.

il faut améliorer le suivi des agent-es handicapé-es, veiller à ce qu'ils et elles bénéficient des aménagements nécessaires tout en prévenant le risque de discrimination au sein des collectifs de travail. Pour sortir le handicap du « secret », les responsables s'y prennent en deux temps, elles informent d'abord les médecins de prévention puis les référents handicap de l'identité des agent-es reconnu-es travailleur-ses handicapé-es.

« C'est tout un système qui s'est mis en branle à ce moment-là. Mais effectivement, les médecins de la préventive ne savaient pas qui était bénéficiaire de l'obligation à l'emploi. Moi, la première chose que j'ai faite, c'est effectivement de prévenir tous les agents bénéficiaires de l'obligation à l'emploi, qu'on allait, comme la loi l'exige, parce qu'ils ont droit à un suivi médical particulier, donner leur nom... au médecin. Bon. Il n'y a pas eu de réactions. Je me suis dit : "Bon...", ce qui est un peu normal.

- *Pas de réaction des agents ou des médecins ?*

Des agents. Les médecins, ils étaient contents. Et pas de réactions des agents. Donc, dans ma lancée, je leur ai dit : "Et maintenant, je vais donner la liste aux référents handicap", parce que même eux, on leur demandait de faire un suivi d'agents, mais ils ne savaient pas qui dans leur direction étaient bénéficiaires de l'obligation d'emploi. On se marche un peu sur la tête quoi. Donc, j'ai fait un deuxième envoi en leur disant : "Sauf opposition de votre part, je vais également donner la liste. Chaque référent handicap aura les agents de sa direction". Et bon, à l'époque on était un peu moins, mais sur les 3000 agents à peu près de l'époque, il y en a, allez, dix qui m'ont répondu qu'ils ne voulaient pas. Du coup, je ne les ai pas mis. Mais, voilà, 10 sur 3 000, ça va. (Entretien avec Clarisse Michelon, déléguée au handicap du Pôle diversité et handicap de la DRH).

On voit ici que la diffusion de la liste des personnes à la médecine préventive était également une question de droit. Il n'y a que les médecins de prévention qui ont la compétence de l'appréciation des aptitudes des personnes. Les indications en termes d'aménagement de poste et le respect du droit des personnes au suivi médical supposait leur identification. Ainsi il y avait ici une tension entre la prise en compte pragmatique des discriminations (qui justifiait pour la MHR la non-diffusion d'information) et le principe de protection qui régit les politiques du handicap. C'est bien la question médicale qui est mise en avant par les responsables pour justifier de sortir du secret. La solution trouvée par la déléguée au handicap a été de permettre l'identification des personnes par la médecine puis par les référent-es handicap, ce qu'elle juge bien accepté.

L'implication des référent-es avait plusieurs objectifs : améliorer le suivi des personnes ayant une RQTH en structurant le réseau et faire en sorte que la DRH ne soit pas l'interlocuteur direct des agent-es.

« L'objectif numéro un quand je suis arrivée, c'était effectivement de redynamiser le réseau et d'essayer de relancer. Donc, on a écrit une fiche de poste ensemble... justement parce que ce n'était pas très clair ce qu'on attendait d'eux, et qu'en fonction des directions, c'était... [variable]. [...] Moi, je les réunis une fois par mois, un jeudi après-midi par mois. Donc là, on a enchaîné... À chaque fois, j'essaie de faire intervenir un prestataire extérieur sur un handicap particulier pour monter en compétences. Donc là, la semaine prochaine, on a sur la déficience visuelle, on a eu sur le handicap psychique, sur l'accompagnement, sur la surdité. Enfin, bon, on essaie petit à petit de mettre en place des procédures et de faire en sorte qu'une vraie politique en interne RH naisse. » (Entretien avec Clarisse Michelon, déléguée au handicap du Pôle diversité et handicap de la DRH).

Cette structuration passe donc par la formation des référent-es et par la formalisation de leurs tâches (par le biais d'une fiche de poste) et du fonctionnement du réseau (par des réunions mensuelles). L'une des conditions de l'efficacité des référent-es selon la déléguée au handicap concerne le poste qu'ils occupent⁸². Pour être efficace aux yeux de la déléguée au handicap, un-e référent-e ne doit pas se situer aux extrêmes du spectre des positions hiérarchiques. L'agenda contraint d'un-e encadrant-e risque de minimiser son implication et la position d'exécution limitera sa capacité d'action⁸³. Comme au niveau externe, la dynamisation de la politique interne du handicap passe à la fois par la formalisation du travail collectif et par une démarche de transsectorialité qui consiste à impliquer toutes les directions de la ville.

Faire des référent-es handicap les premiers interlocuteurs des agent-es handicapé-es permet à la Direction des ressources humaines de ne pas être « un interlocuteur du quotidien ».

« On est vraiment dans une optique très différente de dire dans ce genre de situation : "D'abord, parlez-en à votre référent handicap. Si vraiment il y a une difficulté, on verra, mais voilà". Et donc, déjà responsabiliser les directions, et puis, inciter vraiment les gens à dire : "Ben non, si

⁸² À l'exception de la Direction de la famille et de la petite enfance (DFPE) dans lequel la personne référente handicap occupe ce poste à temps plein, le statut de référent-e handicap constitue « une casquette en plus » (Entretien avec Clarisse Michelon, déléguée au handicap du Pôle diversité et handicap). On retrouve ce que constatait Gwénaëlle Perrier chez les référents égalité dans les politiques de l'emploi (2013).

⁸³ Les référent-es handicap sont parfois des UGD, ce qui signifie « unité de gestion directe ». Ce sont les agent-es « gestionnaires ressources humaines de proximité de la collectivité parisienne ». Généralement de catégorie C, leur tâche est de « mettre à jour au quotidien les dossiers des agents qui lui sont affectés, lesquels définissent leurs droits et obligations de la prise de fonctions à la retraite. » (« Audit sur les unités de gestion directe », Rapport de l'Inspection générale de la ville de Paris (IGVP), juillet 2016, p. 3.)

vous voulez que votre handicap soit un élément de votre vie professionnelle, il faut le porter comme tel, quoi.” Et voilà, donc il y avait vraiment cette volonté-là de changer complètement de posture sur le handicap ». (Entretien avec Ruth Haubépin, directrice des ressources humaines).

La tension entre les logiques d’anti-discrimination et de protection sociale se perçoit dans l’injonction de la DRH. Encourager les personnes à faire du handicap « un élément de leur vie professionnelle » peut leur faire courir le risque d’être exposé au validisme de leur hiérarchie et de leurs collègues. Il s’agit d’un double mouvement de visibilisation de la question du handicap et d’un retrait de la DRH dans la gestion des problématiques personnelles des agent·es. Son service n’est plus le premier et le seul interlocuteur des agent·es, mais dans les faits, Clarisse Michelin dit continuer de traiter des situations personnelles. On voit que la relation avec les agent·es handicapé·es eux-mêmes est une question qui se pose.

- *Est-ce que parfois, il y a des événements qui sont à destination, pour se rencontrer ou pour échanger, des agents en situation de handicap ?*

Non. Alors, non. Alors, pas du tout. Pas dédiées, un genre... Alors, ça m’a été demandé. Enfin, pas n’importe qui. Moi, je pense que c’est important de mettre en place... Alors, pareil, c’est des projets que je n’ai jamais le temps de mettre en place, mais je voulais déjà faire une sorte de newsletter... à la destination de tous les agents pour les informer de tout ce qui est fait à la ville, parce qu’en fait, il y a un manque d’information [...] Donc, j’avais envie de faire cette newsletter, toucher le maximum d’agents en situation de handicap, pour essayer de créer effectivement un peu une sorte de communauté. Mais je pense que ce qui est important aussi, c’est le partage d’expérience entre personnes concernées. Et en fait, ça, ça nous a été surtout... Enfin moi, ça m’a été surtout demandé par les gens qui souffrent de maladies chroniques qui auraient besoin en fait, d’avoir, de savoir comment les autres se sont débrouillés pour traverser les différentes phases : l’annonce de la maladie, les arrêts souvent très longs, la reprise de travail, comment tu fais après une chimio, machin, voilà. Et en fait, c’est plus des personnes qui souffrent d’une maladie chronique, notamment le cancer, mais aussi la sclérose en plaques, qui m’ont demandé : “Mais pourquoi vous ne mettez pas en place un groupe de parole ?” » (Entretien avec Clarisse Michelin, déléguée au handicap du Pôle diversité et handicap de la DRH).

Quand bien même il ne s’agit ici que d’une suggestion de la déléguée, le fait d’envisager de créer « une sorte de communauté » indique la catégorisation spécifique du handicap. S’il existe des groupements et clubs professionnels destinés aux femmes (Pochic, 2022) et aux

minorités sexuelles (Buchter, 2019), on peut faire l'hypothèse qu'il est moins plausible qu'une direction des ressources humaines souhaite promouvoir la dimension « communautaire » dans le cas d'assignations ethno-raciales. Le discours de la directrice aborde pourtant différentes formes d'appartenance de groupe.

« La discrimination à l'âge [...] c'est sans doute un des sujets sur lesquels, en plus, si nous, on ne le fait pas, il ne se passera rien. Parce qu'on voit bien que sur les sujets LGBT, sur un certain nombre d'autres sujets, ça n'a pas forcément besoin d'être porté par nous, en fait. Qu'on soit un catalyseur, un moteur, un relai et tout, incontestablement. Nous, on a pas mal de questionnements aussi sur le fait que globalement, les agents, ils ne se mobilisent pas. Il n'y a plus d'asso LGBT, il n'y a plus... Il y avait un certain nombre d'asso pour les personnels d'origine malienne ou voilà. Ça aussi, ça ne fonctionne plus. Même les syndicats, CGT Outremer, on voit que globalement, c'est des leviers, des petites formations de communautés qui ne fonctionnent plus. Donc, moi, je trouve intéressant d'aller sur des sujets sur lesquels il faut que nous, on s'en empare, sinon, il ne se passera rien, pas grand-chose, quoi. » (Entretien avec Ruth Haubépin, directrice des ressources humaines).

Le peu de mobilisations professionnelles fondée sur une appartenance de groupe est donc exprimée par la directrice sur le mode du regret. On peut faire l'hypothèse que sa trajectoire associative participe d'une vision qui semble moins indifférente aux assignations minoritaires que ce qu'on a pu observer à partir des cadrages dominants – *colorblind* et universalistes – des politiques catégorielles d'égalité.

Ainsi, on observe des parallèles entre la politique externe et la politique interne du handicap. Toutes deux ont été construites comme des priorités par les responsables administratifs et politiques et ont connu des structurations internes, au cours du mandat étudié. Le volontarisme et l'engagement militant de l' élu Alexandre Latour fait écho à la trajectoire et la pratique de la directrice des ressources humaines. Les changements organisationnels ont consisté à déspecifier la politique du handicap en faisant en sorte que le Pôle handicap et diversité n'en ait pas la seule responsabilité. En mobilisant le réseau des référent-es, il s'agit de partager la responsabilité de l'accompagnement des agent-es handicapé-es avec les différentes directions. Mais cela suppose de sortir d'une pratique de confidentialité sur la situation des personnes, qui était le moyen utilisé pour les préserver du validisme et des discriminations.

Conclusion

Durant le mandat 2014-2020, la politique envers les personnes handicapées à Paris connaît des transformations. Contrairement aux politiques d'intégration des étranger-es ou aux politiques des droits des femmes (à l'exception notable de la question des violences de genre), marquées par le déclin et par un statisme institutionnel, la politique du handicap est l'objet d'évolutions administratives et politiques. L'action publique sur le handicap est organisée par les compétences départementales de la ville et concerne prioritairement les établissements médico-sociaux. Mais le changement de paradigme sur le handicap qui promeut un modèle social fondé sur l'égalité des droits et l'anti-discrimination, contre le modèle médical et de la protection sociale, a eu un impact sur la collectivité parisienne. C'est sur la mise à l'agenda de l'accessibilité qu'on observe cette évolution qui aboutit à la coexistence des deux formes de cadrage.

Le développement de la politique du handicap se fonde sur l'articulation entre plusieurs paramètres de l'action publique : l'individualisation du rôle de l' élu, la formalisation des instances de décision et le recours à la communication interne. Dans le contexte d'un retard de la mise en accessibilité des services publics, la dynamisation de la politique passe d'abord par un resserrage du portefeuille de l' élu, qui permet à l'adjoint de se consacrer pleinement au handicap. Face au constat selon lequel le niveau transsectoriel est à investir en priorité, l' élu agit de deux manières : il formalise des instances de décision collective et fait en sorte que l'injonction de participation des directions viennent d'en haut, c'est-à-dire de la maire elle-même et du secrétariat général. Enfin, l'action de la délégation est de promouvoir la politique du handicap à l'intérieur même de l'administration parisienne en exerçant des pressions sur les membres de l'exécutif et sur les directions, pour faire progresser les travaux sur l'accessibilité. Il faut noter cependant que cette dynamisation consiste surtout à organiser le respect de la réglementation et donc s'assurer que les choses soient faites - notamment en matière d'accessibilité - plus qu'à injecter de nouvelles ressources dans la politique du handicap, comme le rappelle la baisse régulière des budgets des subventions du Bureau du handicap.

Si le droit apparaît comme un facteur de l'inégal investissement des politiques catégorielles, cette analyse permet de constater que la réglementation ne suffit pas. Les choix explicites de priorisation de la politique, les décisions en termes d'organisation du pilotage et la désignation de responsables qui ont les moyens et la volonté d'être les relais d'une cause à l'intérieur de

l'institution participent à expliquer le développement de la politique du handicap. Ces évolutions permettent donc de repenser le rôle de maire adjoint·e chargé·e d'une politique catégorielle d'égalité, à rebours des enjeux de popularité qui marquent la professionnalisation de la politique. Tel qu'il est conçu par certain·es acteur·rices du handicap, le rôle d' élu·e consiste à orienter son travail en interne de l'institution pour promouvoir la cause dans un environnement politique et administratif qui lui est par définition défavorable.

Le cas de la politique interne du handicap vient confirmer que la question du handicap est l'objet de développements institutionnels. Les restructurations qu'on a observées cherchent ainsi à produire une normalisation de l'emploi en tant que personnes handicapées mais incarnent également une tension entre le référentiel anti-discriminatoire et le celui de la protection sociale.

CHAPITRE 6. LA POLITIQUE ENVERS LES MINORITÉS SEXUELLES ET DE GENRE : DROITS, CONFLITS ET INTERDÉPENDANCES

Introduction

Contrairement aux politiques en direction des femmes, des minorités ethno-raciales et des personnes handicapées, les politiques envers les minorités sexuelles et de genre n'ont pas plusieurs décennies d'existence. Au niveau national, les droits des personnes LGBT ont fait l'objet d'évolutions juridiques récentes. La loi du 4 août 1982, souvent décrite comme « dépenalisant » l'homosexualité, met fin à l'inégalité de droits en termes de majorité sexuelle – celle-ci était fixée à 21 ans dans le cadre de relations de même sexe, au lieu de 15 pour les relations hétérosexuelles (Idier, 2013). Les couples gays et lesbiens sont l'objet d'une reconnaissance juridique et sociale par l'instauration du Pacte civil de solidarité (Pacs) en 1999 (Borrillo, Fassin, 2001 ; Borrillo, Lascoumes, 2002), et par l'ouverture du droit au mariage et à l'adoption, avec le vote de la loi Taubira du 17 mai 2013¹ (Yvert, 2021). La loi bioéthique du 29 juin 2021² donne le droit aux couples de lesbiennes (mais pas aux hommes trans) de recourir à la procréation médicalement assistée. En matière de violences et de discriminations, la loi du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure fait du motif de « l'orientation sexuelle vraie ou supposée » une circonstance aggravante dans le cas d'atteintes aux personnes (article 132-77 du Code pénal)³. L'année suivante, la loi du 20 décembre 2004⁴ qui donne naissance à la Halde, crée un nouveau délit de provocation à la haine, la violence ou la discrimination à l'égard d'une personne ou d'un groupe à raison de leur sexe, leur orientation sexuelle ou leur handicap.

Historiquement, la prise en compte des personnes homosexuelles comme cible d'action publique tire son origine de l'épidémie de VIH-sida (Pollak, 1988 ; Pinell, 2002 ; Thiaudière, 2002 ; Dodier, 2003). L'épidémie a astreint l'État à prendre en compte les minorités sexuelles, et surtout les hommes gays, comme une composante de la population particulièrement vulnérable. Au niveau associatif, parce qu'ils sont les plus à risque d'un point de vue

¹ Loi n° 2013-404 du 17 mai 2013 ouvrant le mariage aux couples de personnes de même sexe, [En ligne] legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027414540.

² Loi n° 2021-1017 du 2 août 2021 relative à la bioéthique, [En ligne] legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000038811571.

³ Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, [En ligne] legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000412199.

⁴ Loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005, [En ligne] legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000790552.

épidémiologique, les hommes gays occupent une position dominante dans l'espace de la lutte contre le sida (Pinell, 2002 ; Girard, 2013). Ils aident notamment d'autres groupes minoritaires concernés par l'épidémie (toxicomanes, migrants) à s'organiser. Cependant, le secteur associatif français contre le sida a eu pour particularité de mettre au centre la figure du malade, en « refusant le lien homosexualité sida », ce qui participe à une « autonomisation relative » du mouvement vis-à-vis du milieu militant homosexuel. Il se construit ainsi comme « un espace spécifique » (Pinell, 2002, p. 10). L'identité homosexuelle va ensuite être remise sur le devant de la scène par l'association Act Up-Paris (Broqua, 2005).

Les deux décennies de la lutte contre le sida, ainsi que les mobilisations pour le Pacs, le mariage et l'adoption entre personnes de même sexe dans les années 1990 et 2000 (Yvert, 2021), ont été déterminantes dans l'histoire des relations entre les mouvements LGBT et les pouvoirs publics. Patrice Pinell montre que pendant les cinq premières années de l'épidémie (1981-1986), « l'État reste sans projet sur la question du sida » (2002, p. 12), car la maladie est vue comme ne touchant qu'un groupe minoritaire et fortement stigmatisé, les homosexuels. Ce n'est qu'une fois que les modes de transmission et le risque qu'ils font courir à l'ensemble de la population sont découverts que le sida devient une cause nationale (Pinell, 2002, p. 16). L'inertie des pouvoirs publics est à l'origine de la création d'Act Up-Paris en 1989. L'association a cherché à cadrer la mobilisation contre le sida sur l'inaction de l'État, par des actions spectaculaires (*die-in*, *zap*). Il s'agissait de « transformer l'image des malades comme victimes et de l'épidémie de sida comme fatalité, au profit d'une mobilisation contre un scandale dont les pouvoirs publics sont responsables » (Broqua, Fillieule, 2009, p. 161). Mais le rapport aux pouvoirs publics n'est pas uniforme dans le champ des associations mobilisées contre le sida. Si des collectifs comme Act Up ont opté pour la confrontation avec l'État, d'autres comme AIDES, ont agi en collaboration et se sont inscrits dans une relation d'opérateur de politiques publiques. Selon Jean-Philippe de Oliveira, la légitimité des associations vis-à-vis de l'État se fonde sur trois éléments : leur expertise, tant sur les avancées scientifiques que sur les pratiques à risque, leur représentativité des usagers et la relation de proximité qui leur permet d'être « des relais de l'action publique au niveau local » (Oliveira, 2017, p. 76). Les relations de dépendance sont mutuelles : « les deux partenaires ne pouvant se passer l'un de l'autre (l'État a besoin des services spécifiques que seul le mouvement associatif est capable d'offrir, les associations ont besoin de la reconnaissance et de l'aide de l'État), ils nouent une alliance obligée mais d'autant plus conflictuelle que l'État va progressivement chercher à contrôler, à orienter et à organiser le développement associatif » (Pinell, 2002, p. 12).

Du fait de l'épidémie de sida et jusqu'aux années 2000, c'est avant tout au niveau des politiques de santé publique et de prévention que les minorités sexuelles et de genre représentent une cible d'action publique. Par la suite, la question de l'homophobie devient un vecteur de mobilisation puis une catégorie d'action publique. S'il s'agit du mot d'ordre de regroupements d'associations comme le Comité d'urgence anti-répression homosexuelle (CUARH) dès les années 1980, les mobilisations contre l'homophobie s'amplifient au cours des années 2000, puis prennent un réel essor dans les années 2010, dans le contexte d'une recrudescence des violences envers les minorités sexuelles et de genre. En effet, en 2012 et 2013, la mobilisation conservatrice en opposition au projet de loi sur le mariage des couples homosexuel·les du collectif La Manif pour tous (Béraud, Portier, 2015 ; Raison du Cleuziou, 2019) a constitué un contre-mouvement virulent en matière de droits des personnes LGBT. Dans son sillage, en 2013, les témoignages de violences et de discriminations reçus par l'association SOS Homophobie ont connu une augmentation de 78 % par rapport à l'année précédente⁵. Si dans les années 1990 et 2000, les mobilisations se sont concentrées sur les questions de droits familiaux, de couple et d'adoption (Bouvard, 2020 ; Yvert, 2021), les années 2010 sont le théâtre de mobilisations radicales, avec la montée en puissance de la cause des personnes trans. La cause des minorités sexuelles et de genre apparaît comme structurée par des clivages internes (Beaubatie, 2020), qui mettent en garde contre une vision homogène des revendications.

C'est dans le contexte des contre-mouvements conservateurs que sont développés au début des années 2010 des programmes, avant tout nationaux, qui s'emparent de la question des discriminations et des violences subies par les personnes LGBT. En 2012, un premier plan d'action gouvernemental est mis en place à l'échelle interministérielle⁶. Puis en 2016, la Dilcra, Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, ajoute à ses thématiques la « haine anti-LGBT » et devient Dilcrah. En décembre 2016, un « Plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT »⁷ est lancé, doté d'un budget de 1,5 millions d'euros. Du point de vue de l'action publique locale, la population LGBT est un angle mort. En 2013, le Comité IDAHO publie un classement des villes françaises en matière de lutte contre l'homophobie, nommé « Idahomètre » en référence à la journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie (*International Day Against Homophobia*

⁵ « Rapport sur l'homophobie 2014 », SOS Homophobie, 198 p., [En ligne] sos-homophobie.org/informer/rapport-annuel-lgbtiphobies/ra-2014.

⁶ Programme d'actions gouvernemental sur les violences et les discriminations commises en raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre, 2012, [En ligne] femmes.gouv.fr/wp-content/uploads/2012/11/violence_v5+_062011.pdf

⁷ « Plan de mobilisation contre la haine et les discriminations anti-LGBT », [En ligne] gouvernement.fr/plan-de-mobilisation-contre-la-haine-et-les-discriminations-anti-lgbt.

and Transphobia – IDAHO)⁸. Ce barème est élaboré par le Comité IDAHO et le think tank République & Diversité, tous deux fondés par Louis-George Tin, universitaire engagé sur différents fronts de la lutte pour la reconnaissance des gays et des lesbiennes et de la lutte antiraciste⁹. Publié en 2013, l'« Idahomètre » évalue les 50 plus grandes villes sur leurs politiques internes et externes contre l'homophobie et conclut à une note sur 100. Les politiques publiques sont jugées de manière sectorielle dans les domaines suivants : « soutien à la société civile, état civil, prises de position publiques, éducation, sécurité, santé et prévention sida, sports et loisirs, action sociale, politique de la ville, culture »¹⁰. Si les deux villes arrivant premières ex-aequo, Amiens et Paris, obtiennent 70 points sur un total de 100, le résultat médian est de 7. Huit villes ont même des notes négatives (de -4 à -7) justifiées par des maires qui « donnent plutôt l'impression d'agir en faveur de l'homophobie »¹¹. Le rapport conclut : « la situation des villes de France est extrêmement préoccupante. Très nombreuses sont les municipalités qui ne font rien ou quasi rien pour lutter contre l'homophobie »¹². Il faut noter que le rapport n'identifie pas de politique distincte, avec un financement propre et des responsables administratifs définis. Ce n'est d'ailleurs pas sa préconisation : l'Idahomètre recommande que soit nommé un adjoint chargé de la lutte contre les discriminations, avec « des moyens significatifs » et devant « coordonner l'action transversale de tous les élus ». C'est la prise en compte des LGBT dans plusieurs politiques sectorielles qui est jugée.

À ce titre, le cas parisien constitue un poste d'observation privilégié. Ce chapitre permet de montrer que la municipalité est passée de mesures éparses à la structuration d'une politique anti-discriminatoire ciblant les minorités sexuelles et de genre. On se demandera pourquoi la relation entre la mairie et les associations est spécifique à la cause LGBT et comment le regard que les acteurs municipaux portent sur les associations façonne l'action associative. Ce chapitre accorde une place plus importante que les précédents aux associations et à leurs relations avec la municipalité, parce que ces relations structurent cette politique catégorielle de façon distinctive.

⁸ Dossier de presse. « Idahomètre, classement des villes de France en matière de lutte contre l'homophobie », 2013, [En ligne] france3-regions.francetvinfo.fr/paris-ile-de-france/sites/regions_france3/files/assets/documents/rd_-_dp_-_idahometre-vf_0.pdf.

⁹ Louis-George Tin préside le Comité IDAHO entre 2005 et 2013, ainsi que le Conseil représentatif des associations noires de France (CRAN) de 2011 à 2017. En juin 2012, il entreprend une grève de la faim pour que la France porte devant l'ONU une résolution pour la dépénalisation universelle de l'homosexualité dans le monde. Il est à l'initiative du choix du 17 mai pour la création en 2005 de la journée internationale contre l'homophobie, la transphobie et la biphobie.

¹⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹¹ *Ibid.*, p. 7.

¹² *Ibid.*, p. 7.

Encadré 13 : Les associations financées au titre de la politique envers les minorités sexuelles et de genre

Au SDE, les programmes envers les LGBT ne relèvent pas d'une ligne budgétaire autonome et ne sont pas rattachés à un pôle unique : le chargé de mission LGBT appartient au pôle « lutte contre les discriminations – LGBT – droit humains ». Le montant des subventions et le nombre d'associations financées est plus faible que sur les autres politiques étudiées.

Au début du mandat, en 2014, six associations reçoivent une subvention de la part du SDE ce qui représente un budget de 154 000 euros : Le Refuge (6000), le Centre LGBT (112 000), l'association Contact (7000), la structure organisatrice des Gay Games, Paris 2018 (21 000), PASTT (Prévention action santé travail pour les transgenres) (4000) et le RAVAD (Réseau d'assistance aux victimes d'agressions et de discriminations) (4000).

En 2019, 11 associations sont financées par le SDE au titre de la politique envers les minorités sexuelles et de genre, pour un total de 180 000 euros. Le financement le plus important est attribué au Centre LGBT de Paris et d'Ile-de-France (118 000, soit presque 70 % du montant total)¹³. Parmi les autres associations financées, on trouve par exemple SOS Homophobie, l'ARDHIS (Association pour la reconnaissance du droit des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour) ou Acceptess-T, association de défenses des droits des personnes trans. Le montant total et le nombre de structures financées augmentent encore après 2019 avec 17 associations financées en 2020, puis 31 en 2021, sous l'impulsion de la nouvelle délégation de Jean-Luc Romero-Michel, élu chargé de la lutte contre les discriminations, l'intégration et les droits humains et militant de la lutte contre le sida.

D'autres directions, comme celle de la jeunesse et des sports (DJS), la Direction des affaires culturelles (DAC) ou la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) financent également des associations LGBT – à hauteur de 9 200 pour la DJS en 2019, 10 000 pour la DAC et 22 000 pour la DASES.

On verra que la structuration de la politique LGBT a des déterminants contextuels : une période de publicisation d'agressions homophobes pousse la mairie à mettre au point un programme

¹³ Document interne « Tableau mandatement LCD 2019 ».

d'actions spécifiques. Ensuite, on décrira la relation entre la mairie et les associations LGBT et notamment son caractère conflictuel. Le projet, qui court depuis plus de 20 ans, de centre d'archives LGBT cristallise les tensions. La teneur de cette relation est directement héritière des années de lutte contre le sida, parce que les questions de la conservation concernent les mémoires du mouvement. Puis, on verra que les critiques de l'institution formulées à l'égard des associations portent sur la question de la « professionnalisation », terme auquel il est donné un sens particulier, désignant à la fois l'incorporation du cadre administratif en matière de financement et la modération formelle et idéologique. Enfin, on analysera l'appropriation par une association des normes administratives prescrites.

Encadré 14 : Matériau d'enquête sur la politique envers les minorités sexuelles et de genre

Au-delà du matériau ethnographique récolté au fil de l'immersion au Service de l'égalité, ce chapitre mobilise 10 entretiens en particulier. Six personnes travaillant spécifiquement sur les programmes visant les LGBT ont été interrogées : cinq agent-es et ex-agent-es du SDE ainsi qu'un collaborateur d'élus. Quatre entretiens avec des responsables associatifs dont les structures sont financées par la mairie de Paris, et notamment par le SDE, ont été réalisés.

Il faut noter que de nombreuses tentatives d'entretien avec des associations n'ont pas abouti, avec un ratio de réponses reçues par rapport au nombre de demandes envoyées très faible (1/10 environ). À plusieurs reprises, une première réponse avait été obtenue sans que l'échange ne parvienne à la concrétisation du rendez-vous. Ainsi, les associations qui sont jugées par le personnel municipal comme les plus radicales politiquement n'ont pas pu être interrogées. En comparaison avec les autres causes étudiées, il s'agit d'une différence frappante. On peut faire deux hypothèses explicatives. D'une part, la faible salarisation du secteur peut expliquer une disponibilité moindre des membres des associations. D'autre part, ces collectifs peuvent avoir été sur-étudiés - c'est le cas notamment des associations trans - et être réticents à répondre aux questions d'une énième chercheuse, d'autant plus lorsqu'elle est agente de la ville de Paris.

I. Mettre à l'agenda le « bien-être des personnes LGBTQI+ » : une approche en termes de droits qui succède à des objectifs économiques

Faire la genèse de la politique parisienne en direction des personnes LGBT permet de constater l'existence de mesures ponctuelles durant les deux mandats de Bertrand Delanoë. Le mandat suivant (2014-2020) est marqué par la création d'un poste de chargé de mission dédié et par l'augmentation progressive des subventions. Le développement de cette politique s'adosse à un objectif économique : relancer le tourisme LGBT à la suite des attentats de 2015. Les actions municipales ne s'orientent sur l'égalité des droits qu'à partir de 2018, dans un contexte de publicisation accrue d'agressions homophobes. Dès lors la mairie structure et dote de moyens la politique, avec la mise en place d'un plan d'action sur le « bien-être des personnes LGBTQI+ ».

1. Développer des mesures minimales (2001-2014)

Pendant la majeure partie de mon travail de terrain, la politique envers les personnes LGBT de la ville de Paris est incarnée par une personne, Stanislas Guerraz, chargé de mission « LGBT » au Service de l'égalité. Il occupe ce poste entre 2014 et 2019. Âgé de 48 ans au moment de l'entretien, Stanislas Guerraz a fait des études de communication avant de travailler dans l'audiovisuel. Dans les années 1990 il est encarté au Parti socialiste et militant à Act-Up - ce qu'il dit ne pas être « contradictoire du tout »¹⁴. Il rejoint le service de la communication du PS et c'est en tant que salarié du parti qu'il participe à la campagne de Bertrand Delanoë en 2001. À l'époque, le nouveau maire de Paris est l'un des rares hommes politiques français à être ouvertement gay. À la suite de sa victoire, Stanislas Guerraz entre au cabinet du maire - il relate qu'on lui « a proposé un contrat précaire de cab, alors qu'[il] avai[t] un CDI et 13^e mois à Solférino »¹⁵. Il occupe le poste durant 13 ans : chargé les questions LGBT, il travaille auprès du porte-parole du maire. En 2014, il s'investit à nouveau dans les municipales :

« Moi j'étais très très actif pendant la campagne d'Anne Hidalgo parce qu'il est hors de question que cette ville repasse à droite de mon vivant. J'avais beaucoup beaucoup de jours de congés,

¹⁴ Entretien avec Stanislas Guerraz, agent du Service de l'égalité.

¹⁵ *Ibid.*

J'ai pris deux ou trois mois de congés pour faire campagne quasiment à plein temps. [...] Je repassais au bureau pour des mails mais voilà. Et donc j'étais là très souvent, et elle me fait confiance, elle me connaît bien je crois, parce qu'on était trois à être au local tous les jours, trois, quatre. Mais ça ne me donne pas de droits particuliers hein... Pas moins non plus, pour le respect et le machin. Et donc à la fin de la campagne, *successful*, réussie puisqu'on gagne, même si on perd un arrondissement, le 9^e. Et bien le directeur de cabinet de la maire, qui était première adjointe à l'époque, qui me connaît bien - c'est à moi qu'on a demandé d'ailleurs à l'automne 2013 d'amener des LGBT à son comité de soutien, ce que j'ai fait en 32 heures chrono, j'en ai amené pas mal. [...] Et donc à la fin des élections il me dit : "Stanislas qu'est-ce que tu fais ?" Et je lui dis : "J'ai autre chose à foutre..." Il me dit : "Tu serais bien le seul à pas venir quémander." Je dis : "Je ne quémande pas mais oui, je veux rester à la ville évidemment." Et là on m'a proposé plusieurs choses, si j'avais voulu j'aurais pu intégrer un cabinet c'est sûr, sans problème. Mais on me propose d'entrer dans ce service égalité, physiquement à l'hôtel de ville, rattaché au SG, je me dis : "Oui c'est intéressant". Et je connaissais la responsable du service, si elle pense que je peux apporter quelque chose, j'ai dit banco. » (Entretien avec Stanislas Guerraz, agent du Service de l'égalité).

L'extrait permet de mettre en évidence les circulations qu'effectuent des militants partisans entre des activités de campagnes électorales, non-rémunérées, et des emplois plus ou moins stables, dans la fonction publique territoriale - comme collaborateur d'élue ou comme agent-e public. On voit ainsi comment des postes peuvent représenter des récompenses au travail militant. Ces circulations ont été étudiées par Daniel Gaxie, qui montre que la professionnalisation de la politique a induit des carrières qui démarrent de plus en plus tôt et qui supposent souvent pour les militant-es l'occupation de postes dans la fonction publique territoriale (2015, p. 23), entraînant un floutage entre identité de professionnel-le de la politique et identité d'agent-e public. Dans le cas de Stanislas Guerraz, les aller-retours entre activité partisane bénévole et postes de collaborateur ou d'agent se produisent alors même qu'il n'est pas élu et ne semble pas souhaiter le devenir. Contrairement aux élu-es étudiés par Gaxie qui cherchent à valoriser leur identité professionnelle de fonctionnaire face aux critiques pesant sur la professionnalisation de la politique, Stanislas Guerraz valorise la proximité avec les élu-es. Son discours semble indiquer un déclassement, qu'il cherche à rationaliser : le fait que l'Observatoire égalité femmes-hommes appartienne au Secrétariat général et soit situé dans l'hôtel de ville a une importance dans sa décision, venant compenser l'attribution de ce poste.

Une membre du service qu'il rejoint précise ainsi : « On nous a très vite expliqué qu'il avait été évincé »¹⁶.

La fidélité partisane de Stanislas Guerraz suppose une loyauté envers l'institution et a des conséquences sur son travail. C'est quelqu'un dont le rapport au travail est difficilement perceptible, il ne s'exprime jamais en réunion hebdomadaire, tel que le font pourtant les cadres pour énoncer leur emploi du temps et leurs rendez-vous de la semaine. Une certaine opacité entoure ses activités quotidiennes, alimentant des bruits de couloirs, ses collègues, avec qui il ne collabore jamais, supposant qu'il travaille peu. S'il y a pu y avoir des conflits entre lui et d'autres agent-es du service, ils et elles valorisent son implication dans l'une des activités du services : l'organisation d'évènements. Stanislas Guerraz a la réputation d'aider systématiquement ses collègues lorsque celles-ci organisent une conférence, une table-ronde ou un forum associatif. On peut supposer que ses compétences et appétences de militant de terrain jouent un rôle dans cet investissement logistique. En cela, il rejoint les priorités de la délégation de Lucile Savary, qui exige un travail conséquent de l'administration en matière d'évènementiel.

Jusqu'à 2014 il n'existe pas à proprement dit de politique envers les minorités sexuelles et de genre. Stanislas Guerraz le dit : « C'était un ensemble de petits cailloux [...] sur un champ vierge ». Il explique en effet que l'élection de Bertrand Delanoë en tant que maire de Paris impulse un premier dialogue avec le tissu associatif LGBT et de premières mesures de financement.

« Les premières assocés que j'ai reçu étaient presque honorées d'être reçues à l'hôtel de ville, jamais elles n'avaient été reçues. Et y avait zéro subvention, zéro aide. Le seul truc avec vaguement un pan LGBT c'était la politique contre le sida. Alors bon c'est réducteur, déjà ça ne concerne pas les lesbiennes. » (Entretien avec Stanislas Guerraz, agent du Service de l'égalité).

Ainsi, excepté au niveau des politiques de santé, dans le cadre de la lutte contre le sida¹⁷, les personnes LGBT n'apparaissent pas comme une cible de l'action municipale. La première mesure du mandat Delanoë consiste à voter une subvention au Centre LGBT - « Je ne saurais

¹⁶ Entretien avec une agente du Service de l'égalité.

¹⁷ Durant le mandat 2014-2016, la question du sida fait l'objet d'un programme à part entière, avec la création de l'association Vers Paris Sans Sida par la ville en 2016, avec pour objectif de mettre fin à l'épidémie d'ici 2030. Cette création fait suite à la « Déclaration de Paris » de 2014, signée par Anne Hidalgo et les représentant de de ONUSIDA, ONU-Habitat et l'IAPAC, [En ligne] static1.squarespace.com/static/614c5194ab6ff65eccb7becf/t/618138097dde5d0351263d54/1635858447142/20141201_Paris_Declaration_fr.pdf.

pas te dire le chiffre, mais de toute façon on parlait de zéro » précise Stanislas Guerraz. Celui-ci s’occupe également de fournir de nouveaux locaux, plus vastes, au Centre LGBT, désormais situé rue Beaubourg. Des mesures sont également prises au niveau des politiques internes, comme le vote de « droits égaux pour les agents de la ville, pour les couples pacsés »¹⁸ de même sexe que pour les couples hétérosexuels. En outre, en 2002 la promesse de campagne de Bertrand Delanoë de créer un centre d’archives LGBT connaît une première tentative de concrétisation. Une enveloppe de 100 000 euros est attribuée à une mission de préfiguration d’un Centre d’archives et de documentation homosexuelle de Paris (CADHP) sans pour autant qu’elle aboutisse dans les années qui suivent (Chantraine, 2021)¹⁹.

Concernant les subventions aux associations, leur nombre et leur montant augmentent légèrement au cours des deux mandats de Bertrand Delanoë. En 2014, ce sont six associations qui reçoivent une subvention, pour un total de 154 000 euros²⁰. Le niveau des subventions augmente entre 2014 et 2021 pour atteindre 281 000 euros, soit une augmentation de 82 % en sept ans. Le tableau ci-dessous indique les montants totaux des subventions, émanant du SDE ainsi que de différentes directions comme la Direction des affaires culturelles ou la Direction de l’action sociale, de l’enfance et de la santé.

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Montant	154 000	136 000	167 600	149 000	180 000	272 000	283 000	281 000

Tableau 8 : Montant total en euros des subventions accordées aux associations LGBT (2014-2020)²¹

2014 est l’année de la création du poste de chargé de mission « LGBT ». L’intitulé exact du poste de Stanislas Guerraz est « Lutte contre les discriminations LGBT – Veille informative ». C’est un poste qui a une trajectoire particulière : il commence par être rattaché à la politique

¹⁸ Entretien avec Stanislas Guerraz, agent du Service de l’égalité

¹⁹ « Où est passé le centre d’archives homosexuelles ? », Le Parisien, 6 avril 2006, [En ligne] leparisien.fr/paris-75/ou-est-passe-le-centre-d-archives-homosexuelles-06-04-2006-2006880995.php.

²⁰ Document interne « 200513-TABLEAU SUB LGBT 2014 à 2021 ».

²¹ *Ibid.*

d'égalité femmes-hommes pour ensuite rejoindre le giron de la « lutte contre les discriminations ». Le poste a été créé au sein de l'Observatoire égalité femmes-hommes du Secrétariat général. Suite à la fusion en 2015 avec la Mission intégration, lutte contre les discriminations, droits humains pour devenir le Service de l'égalité, les activités du service sont divisées en trois lignes budgétaires : intégration pour la première, égalité femmes-hommes pour la deuxième et une troisième réunit les trois chargés de mission lutte contre les discriminations, droits humains et LGBT. Il s'est donc opéré une déconnexion entre la politique des droits des femmes et la politique envers les personnes LGBT.

Ainsi, jusqu'en 2014 l'action municipale en direction des minorités sexuelles et de genre correspond à des mesures ponctuelles et à un début de subventionnement du tissu associatif. À partir de 2014, les dotations aux associations connaissent une nette croissance, même si leur montant global reste faible par rapport aux autres thématiques du service. On peut faire l'hypothèse que la composition de l'exécutif y participe. Depuis les années 2000, différents élus de la ville de Paris ont rendu leur homosexualité publique : c'est le cas notamment de Bertrand Delanoë, de Christophe Girard adjoint à la culture entre 2001 et 2012 puis entre 2018 et 2020²² et de Bruno Julliard, premier adjoint d'Anne Hidalgo entre 2014 et 2018. Cela participe à organiser l'action en direction des personnes LGBT au niveau politique plus qu'administratif, comme on le verra par la suite. La prise en charge des intérêts des minorités sexuelles et de genre semble être passée par l'intervention d'élus gays (Bouvard, 2020) plus que par une politique publique structurée. Cette situation se transforme au cours du mandat étudié et il faut s'intéresser aux déterminants et aux étapes de cette évolution.

2. Relancer le tourisme LGBT suite aux attentats (2016-2017)

En octobre 2016, la maire de Paris Anne Hidalgo charge Jean-Luc Romero-Michel, militant contre le sida et alors adjoint municipal du 12^e arrondissement chargé de la culture et du tourisme, de réaliser un rapport sur le tourisme LGBT. Pour ce faire, celui-ci s'entoure de deux agent-es de la ville : Myriam Lasri, chargée de mission au pôle tourisme de la Direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE), recrutée à ce poste grâce à son travail universitaire en master

²² Il démissionne de sa fonction en 2020 en raison de la relation de proximité qu'il aurait entretenue avec l'écrivain pédocriminel Gabriel Matzneff, suite à la mobilisation d'élus féministes et écologistes.

de géographie sur le tourisme LGBT, et Thierry Kovac, conseiller technique au cabinet du premier adjoint Bruno Julliard, chargé des questions relatives à la vie nocturne. Elle et ils interviewent différents acteurs : des associations LGBT, des acteurs privés du secteur du tourisme et des groupes politiques du Conseil de Paris. Le rapport est rendu le 13 juin 2017 et s'intitule « Paris, ville phare de l'inclusion et de la diversité. 52 recommandations pour faire de Paris la capitale des droits LGBTIQ et du tourisme "LGBTIQ-friendly" dans le monde ». Si Pierre-Olivier de Busscher parle de « champ social de l'homosexualité » (2003, p. 258) en le divisant entre un pôle associatif et un pôle commercial, composé de commerces, bar, établissements, le rapport cible ici explicitement le second pôle.

Cette initiative de la maire a des raisons économiques et symboliques. Pour Myriam Lasri, cette décision s'explique par deux événements, qui bornent la période : les attentats de 2015 et les Jeux olympiques de 2024. « C'était prévoir, développer, relancer un nouveau tourisme suite au traumatisme des attentats, renouveler un peu le tourisme à Paris, proposer de nouvelles offres, notamment en vue de l'approche des JO, mais aussi d'autres grands événements. »²³ Par d'autres grands événements, elle désigne notamment les « Gay Games », manifestation sportive dédiée à l'origine aux personnes LGBT et aujourd'hui ouverte à tou·tes, qui se déroulent à Paris en 2018. Comme pour les politiques dites de lutte contre les discriminations et d'accueil des réfugié·es, les attentats de 2015 ont donc eu une influence sur la politique envers les personnes LGBT. Celle-ci est plus indirecte : c'est parce que les attentats ont eu des conséquences négatives sur le tourisme que la maire a souhaité adopter cet angle dans un objectif de développement économique. Comme pour la politique du handicap, par le projecteur qui sera braqué sur la ville, la perspective des JO 2024 a des effets directs sur le contenu de la politique développée en direction d'un groupe minoritaire.

L'objectif de la mission confiée à Jean-Luc Romero-Michel est le suivant : « Valoriser le tourisme lié à la culture LGBT dans la Capitale ainsi que la participation de cette culture à la vie nocturne et festive parisienne qui est une composante de l'identité et de l'attractivité de Paris et un symbole d'ouverture et de tolérance qu'il convient de valoriser auprès des habitants et des visiteurs »²⁴. Le rapport est censé constituer la première pierre d'une politique visant la « valorisation de la contribution des personnes LGBT à l'identité parisienne ». On voit dans ces formulations à la fois l'objectif de communication – qu'illustrent les termes de « valorisation »,

²³ Entretien avec Myriam Lasri, ancienne chargée de mission au Secrétariat général.

²⁴ « Paris, ville phare de l'inclusion et de la diversité. 52 recommandations pour faire de Paris la capitale des droits LGBTIQ et du tourisme "LGBTIQ-friendly" dans le monde », Rapport de Jean-Luc Romero-Michel, 13 juin 2017, p. 5.

de « symbole » - et l'objectif *in fine* de servir la ville de Paris : ce n'est pas ce que Paris pourrait représenter pour les personnes LGBT qui est souligné, c'est ce qu'apportent les personnes LGBT à Paris et à son « identité » qui doit être mis en évidence. L'objectif économique est explicite :

« En Europe, le chiffre d'affaires du tourisme LGBTIQ représentait en 2012 environ 8% du chiffre d'affaires total soit 65 milliards de dollars²⁵.

Ainsi, ces quelques chiffres montrent la pertinence pour Paris de se positionner de manière offensive sur ce secteur en plein essor, estimé à 202 milliards de dollars annuels²⁶, en favorisant une approche inclusive qui prend en compte la diversité des communautés LGBTIQ et de leur mode de consommation. »

Interviewé par le journal Libération, Jean-Luc Romero-Michel affirme : « Pourquoi on devrait laisser ces parts de marché à d'autres villes ? Ce secteur représente un cobénéfice, à la fois économique et politique. »²⁷ Le rapport fait ainsi référence aux villes vis-à-vis desquelles Paris est en concurrence sur le plan de l'ampleur des manifestations LGBT, et en particulier la marche des fiertés : Londres, Berlin, New-York, San Francisco, Montréal, Sydney, Madrid ou Tel Aviv²⁸. L'idée d'un « cobénéfice économique et politique » montre que la démarche cherche à articuler un objectif économique et un objectif d'égalité, visant à développer une politique publique envers les personnes LGBT. Sylvie Tissot a montré que la « *gayfriendliness* » était une valeur revendiquée par les classes bourgeoises urbaines vivant dans des quartiers historiquement homosexuels (Tissot, 2018). Elle est ici mise en avant à l'échelle de toute la ville et revendiquée comme un marqueur du gouvernement local.

Myriam Lasri parle en ces termes de l'aboutissement du rapport.

« [C'était] plusieurs recommandations, 52 de mémoire, pour faire de Paris une ville plus inclusive non seulement sur le plan touristique, mais aussi justement sur, l'entrée du tourisme a permis de développer toute la politique et la stratégie LGBT de la ville. D'abord, ça a commencé par une volonté d'attirer les touristes, mais en fait, on s'est rendu compte au fil des entretiens que c'était vraiment plus large que ça, qu'il y avait vraiment une volonté de la part des

²⁵ « "Gay tourism matters", étude publiée par le GETA (Gay European Tourism Association) : <http://www.geta-europe.org/guru1-report-full.php> », *Ibid.*, p. 30

²⁶ « L'Echo touristique, chiffres clés : <http://www.lechotouristique.com/article/chiffres-cles,75592> », *Ibid.*, p. 30.

²⁷ « Tourisme. Paris veut s'afficher encore plus gay friendly ». [En ligne] liberation.fr/france/2017/06/14/paris-veut-s-afficher-encore-plus-gay-friendly_1576574/?redirected=1&redirected=1.

²⁸ « Paris, ville phare de l'inclusion et de la diversité. 52 recommandations pour faire de Paris la capitale des droits LGBTIQ et du tourisme "LGBTIQ-friendly" dans le monde », Rapport de Jean-Luc Romero-Michel, 13 juin 2017, p. 9

associations et de tous les acteurs de terrain, même au niveau touristique, ils avaient tous le même discours que en fait, pour faire venir les touristes, il faut d'abord avoir une politique très inclusive. Et donc on a travaillé là-dessus. Suite au rapport, du coup, j'ai été missionnée au Secrétariat général pour suivre la mise en œuvre du rapport. » (Entretien avec Myriam Lasri, ancienne chargée de mission au Secrétariat général).

C'est donc l'apport des associations et structures interrogées qui ont permis que les préconisations dépassent la question touristique. On peut ainsi citer les recommandations 3 et 38 qui portent sur la question des droits, en particulier anti-discriminatoires : « Soutenir la création d'une cellule d'accueil spécialisée pour les victimes de violences et de discriminations LGBTIQphobes, en lien avec la préfecture » ; « Accompagner et valoriser des initiatives nouvelles ou encore peu structurées qui promeuvent la diversité et la reconnaissance des droits de tous les LGBTIQ (visibilité, mise à disposition de locaux associatifs, accueil d'évènements, etc.). »²⁹ Cependant, l'explication de Myriam Lasri montre un assujettissement de la question des droits à la question économique puisqu'ils constatent que « l'inclusion » est de toute façon nécessaire pour promouvoir le tourisme. Autrement dit, attirer des touristes passe avant. La consolidation de la politique publique se perçoit par le recrutement de cette agente au Secrétariat général. La recommandation 34 du rapport – « Identifier une personne ressource à la Ville de Paris pour suivre la mise en œuvre du rapport »³⁰ - a donc été suivie. La position du poste est révélatrice de la portée transsectorielle qui souhaite être donnée à la politique. Il faut noter que le suivi de l'application du rapport n'est pas confié à Stanislas Guerraz, chargé de mission LGBT au Service de l'égalité. La mission pour laquelle Myriam Lasri est recrutée dure un an et suite à son départ, le poste n'est pas renouvelé.

Durant cette année, les différentes actions coordonnées par Myriam Lasri, et l'implication de différentes directions sur des programmes concernant les personnes LGBT, prend le nom de « Stratégie LGBTQI+ de Paris ». En juin 2018, un an après le rendu du rapport de Jean-Luc Romero-Michel, cette stratégie est présentée au Conseil de Paris par la maire, dans une communication intitulée « Paris : Capitale de toutes les fiertés »³¹. Dans cette synthèse des actions menées, on voit que le prisme de la communication et de l'évènementiel est dominant. La politique en direction des personnes LGBT passe donc par le soutien matériel et financier

²⁹ *Ibid.*, p. 55.

³⁰ *Ibid.* p. 57.

³¹ « Communication de la maire de Paris sur la Stratégie LGBTQI+ de Paris. Paris : Capitale de toutes les fiertés », juin 2018.

de différents évènements comme ceux organisés par l'Inter-LGBT³². Les efforts ont également porté sur l'organisation de manifestations, comme la 10^e édition des Gay Games, avec 10 000 participant·es et 75 000 visiteur·ses à l'été 2018. Les actions de communication concernent également l'espace public, avec l'attribution à des lieux publics le nom d'artistes ou personnalités LGBT, ou alors avec le revêtement de mobilier urbain des couleurs de l'arc-en-ciel. En termes d'actions symboliques, on peut citer également les récompenses que la ville attribue, telle que la « médaille Grand Vermeil » remise à l'Ardhis, Association pour la reconnaissance du droit des personnes homosexuelles et transsexuelles à l'immigration et au séjour, en mai 2018.

La « Stratégie LGBTQI+ » comporte également des mesures qui ont trait au fonctionnement de l'institution elle-même. Différents types de formations du personnel municipal ont été instaurées, par exemple sur « l'accueil des personnes LGBTQI+ vieillissantes »³³, pour les agent·es du Centre d'action social de la ville de Paris (CASVP). La structuration de la politique RH sur « l'égalité professionnelle, la lutte contre les discriminations et le handicap », induite par la candidature de la municipalité aux Labels Égalité et Diversité de l'AFNOR, a également inclus une prise en compte des discriminations que peuvent vivre les agent·es homosexuel·les. La question du « bien-être des personnes LGBTQI+ » est désormais censée figurer « dans toutes les formations pour les nouveaux arrivant·es »³⁴. Enfin, au niveau de la formalisation de la prise de décision, un comité stratégique (Costrat) trimestriel réunissant les différentes directions concernées a été créé par la maire. Comme on l'a vu dans le cas de la politique du handicap, l'existence d'une telle instance a une valeur en termes de consolidation d'une politique et constitue un indicateur de la volonté de l'exécutif de la développer.

La politique développée se concentre donc sur deux volets : la formation interne et l'évènementiel. Il n'y a pas de dispositif qui porte spécifiquement sur les droits, comme pour toutes les autres politiques catégorielles, tel qu'un réseau d'acteurs ou un appel à projet ayant pour objectif la prévention des discrimination ou l'accès au droit des habitant·es. Hormis le subventionnement d'associations, dont on a vu que le budget était très limité, il n'existe pas en 2018 de programme visant concrètement à réduire les inégalités entre les personnes

³² C'est le cas de la Marche des fiertés, élargie à une « Quinzaine des fiertés » en 2016, ainsi que le « Printemps des assocés », salon des associations LGBT qui a lieu chaque année au printemps.

³³ *Ibid.*, p. 2.

³⁴ *Ibid.*, p. 4.

hétérosexuelles et celles qui ne le sont pas. C'est précisément ce qui va évoluer sur les deux dernières années du mandat.

3. Faire des LGBT une cible : une opération de particularisation en réaction à un contexte d'agressions homophobes (2018-2020)

2018 est une année de recrudescence des agressions homophobes. Celles-ci sont publicisées par les victimes sur Internet, par le biais de photos de leur visage tuméfié publiées sur les réseaux sociaux. En octobre et novembre 2018, pas moins de cinq articles sur le sujet sont publiés par le journal *Le Monde*³⁵. L'un de ces articles évoque des agressions partout en France, à Poitiers, à Besançon, à Paris, depuis plusieurs mois : « Pas une semaine sans que la presse ne se fasse l'écho de telles agressions »³⁶. Interrogé, le président de SOS Homophobie, Joël Deumier évoque trois explications potentielles : la « libération de la parole » des victimes, un an après le mouvement #Metoo, la prise en compte accrue par les médias de ces agressions et un climat ouvertement homophobe dans un contexte de réouverture des débats sur l'extension de la PMA aux femmes lesbiennes. Le rapport 2019 de SOS Homophobie qualifie l'année 2018 d' « année noire » pour les personnes LGBT³⁷. Il fait état de 1905 témoignages d'actes LGBTphobes reçus par l'association, soit 15% de plus qu'en 2017. Les agressions physiques signalées sont au nombre de 239, soit une augmentation de 66 % par rapport à l'année précédente³⁸. Au dernier trimestre de 2018, période durant laquelle les médias se saisissent du sujet, c'est une agression par jour qui est rapportée à SOS Homophobie.

³⁵ « Des agressions homophobes laissent craindre une “vague de haine” », *Le Monde*, 18 octobre 2018, [En ligne] lemonde.fr/societe/article/2018/10/18/des-agressions-homophobes-inquietent-les-associations_5371307_3224.html ; « “On ne se taira plus” : des centaines de personnes réunies à Paris contre l'homophobie », *Le Monde*, 21 octobre 2018, [En ligne] lemonde.fr/societe/article/2018/10/21/on-ne-se-taira-plus-des-centaines-de-personnes-reunies-a-paris-contre-l-homophobie_5372626_3224.html ; « Nouvelle agression homophobe à Paris », *Le Monde*, 2 novembre 2018, [En ligne] lemonde.fr/societe/article/2018/11/02/nouvelle-agression-homophobe-a-paris_5378122_3224.html ; « Des élus de Paris demandent à Anne Hidalgo d'agir contre l'homophobie », *Le Monde*, 8 novembre 2018, [En ligne] lemonde.fr/societe/article/2018/11/08/des-elus-de-paris-demandent-a-anne-hidalgo-d-agir-contre-l-homophobie_5380721_3224.html ; « Les plaintes pour homophobie en hausse par rapport à 2017 », *Le Monde*, 14 novembre 2018, [En ligne] lemonde.fr/societe/article/2018/11/14/les-plaintes-pour-homophobie-en-hausse-par-rapport-a-2017_5383502_3224.html.

³⁶ « Des agressions homophobes laissent craindre une “vague de haine” », *Le Monde*, 18 octobre 2018 [En ligne] lemonde.fr/societe/article/2018/10/18/des-agressions-homophobes-inquietent-les-associations_5371307_3224.html.

³⁷ SOS Homophobie « Rapport sur l'homophobie 2019, Dossier de presse », 14 mai 2019, p. 5.

³⁸ *Ibid.* p. 6.

Dans un vœu déposé en Conseil de Paris en novembre 2018 à l'initiative du groupe UDI-Modem, un groupe d'élus demandent à la maire de réagir et de mettre en place des actions de communication, de sensibilisation du personnel municipal et d'aide aux associations, en particulier en matière de locaux³⁹. La communication d'Anne Hidalgo de juin 2018 sur la « Stratégie LGBTQI+ » évoquait déjà la question des agressions, rapportant qu'en 2017, « plus de 1 000 agressions LGBT-phobes qui ont été recensées dans le très utile rapport de SOS Homophobie »⁴⁰ et ajoutant que « le fait que Paris se maintienne parmi le triste classement des villes françaises les plus touchées par ces témoignages est inacceptable »⁴¹. Cependant comme on l'a vu, aucune mesure adressant précisément la question des violences et des discriminations vécues par les minorités sexuelles et de genre n'existait jusque-là. Dans un contexte dans lequel seul 4% des victimes portent plainte pour injures homophobes, le seul engagement concernait la formation des agent-es des mairies pour accompagner les personnes à déposer plainte, une fois que « le dépôt de plainte en ligne aura été développé »⁴². Face à cette situation, la création d'un plan de lutte contre les violences envers les personnes LGBT est lancée. Alors qu'en 2016, l'objectif économique du développement touristique était prioritaire par rapport à l'objectif de non-discrimination des personnes LGBT, dans les deux années qui suivent, le rapport s'inverse sous l'effet du contexte social de la visibilité des agressions homophobes. Le fait que le plan soit une réaction à la dénonciation publique des agressions par les victimes montre qu'il a donc fallu que les violences deviennent fortement visibles pour que la mairie réagisse.

Le programme créé est un « Plan d'actions en faveur du bien-être des personnes LGBTQI+ » constitué de sept axes : « Instances de dialogue, de diagnostic et de suivi » ; « Lutte contre les agressions LGBT-phobes » ; « Actions d'inclusion en milieu scolaire » ; « Actions au sein des services publics parisiens » ; « Actions en faveur des publics Trans et Intersexes » ; « Renforcer et accompagner les actions du milieu associatif LGBTQI+ » ; « Actions de communication »⁴³. Il s'accompagne d'une enveloppe budgétaire de 100 000 euros. En premier lieu, le terme de bien-être interroge. Alors que le terme de discrimination apparaît 28 fois dans le tableau qui récapitule le plan, on peut se demander pourquoi la notion - ou bien celle d'égalité -

³⁹ « Des élus de Paris demandent à Anne Hidalgo d'agir contre l'homophobie », Le Monde, 8 novembre 2018, [En ligne] lemonde.fr/societe/article/2018/11/08/des-elus-de-paris-demandent-a-anne-hidalgo-d-agir-contre-l-homophobie_5380721_3224.html.

⁴⁰ « Communication de la maire de Paris sur la Stratégie LGBTQI+ de Paris. Paris : Capitale de toutes les fiertés », juin 2018, p. 1.

⁴¹ *Ibid.*, p. 3.

⁴² *Ibid.*, p. 5 ; Enquête Insee cadre de vie et sécurité, cité par SOS Homophobie « Rapport sur l'homophobie 2019, Dossier de presse », 14 mai 2019, p. 70.

⁴³ « Plan d'actions en faveur du bien-être des personnes LGBTQI+ à Paris », version mise à jour 14 octobre 2019.

n'apparaissent pas dans le titre. On peut y voir un recours à un « vocabulaire “positif” » (Bereni, 2009, p. 95) qui a marqué l'appropriation managériale de la catégorie de discrimination en entreprise, par le biais du lexique de la « diversité ». Le terme de bien-être renvoie en outre à un marché (lié au soin et aux cosmétiques) et l'usage du terme produit une filiation avec la dimension économique du prisme initial du tourisme. Au cours de l'enquête, l'usage de l'expression de « plan bien-être » dans les discours administratifs courants produit un effet d'étrangeté qui souligne la dépolitisation que le terme produit.

Replacer les actions définies par le plan dans la genèse des programmes de la ville visant les minorités sexuelles et de genre met en évidence la juxtaposition de trois types de mesures : des actions visant à organiser le pilotage du plan, des actions qui visent à particulariser les personnes LGBT comme cibles de politiques existantes et des actions qui sont avant tout des effets d'annonce. D'abord, au niveau du pilotage de cette politique, une « Commission LGBTQI+ » a été créée. Il s'agit d'une « réunion trimestrielle de la Ville de Paris avec les associations LGBTQI+ et les partenaires impliqués en fonction des thématiques (Parquet, Préfecture de Police, Défenseur des Droits, Éducation nationale, Bailleurs sociaux, ARS, Pôle Emploi, CASVP etc.) »⁴⁴ En plus du comité stratégique (Costrat), instance interne de coordination de la politique LGBT créée en 2018, il y a désormais une instance pluri-partenaire qui doit se réunir trimestriellement. Par ailleurs, la particularisation des personnes LGBT se produit dans deux domaines distincts : l'aide aux victimes et la formation. La première série concerne l'échelle préjuridictionnelle et se rapporte à une politique plus vaste, dite d'aide aux victimes. Celle-ci est définie par le « Schéma départemental d'aide aux victimes d'infractions pénales » depuis 2016⁴⁵. C'est une politique concertée, entre les différents signataires : la ville de Paris, la préfecture de police, le barreau de Paris, le tribunal judiciaire, la cour d'appel, la préfecture et le secrétariat d'état chargé de l'aide aux victimes. Le schéma présente trois sous-groupes de cibles spécifiques de la politique : les « femmes victimes de violences », les « touristes ou personnes de passage à Paris » et les « personnes vulnérables », vocable qui désigne les personnes âgées, les mineurs et les « victimes de la Traite des Êtres Humaines (TEH) »⁴⁶. Le plan en faveur des personnes LGBT propose donc l'« intégration de la lutte contre les LGBT-phobies comme axe de travail prioritaire du Schéma départemental d'aide aux victimes

⁴⁴ *Ibid.*, p. 1.

⁴⁵ Ce schéma a été créé sur la base d'un rapport de l'Inspection générale de la ville de Paris datant de 2013 qui notait « un manque de lisibilité et de pilotage », « Schéma départemental de l'aide aux victimes », 2018, p. 8, [En ligne] tribunal-de-paris.justice.fr/sites/default/files/2018-09/SDAV%202018%20version%20finale.pdf.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 4.

d'infractions pénales. »⁴⁷ Concrètement, il s'agit d'encourager le dépôt de plainte pour discrimination ou agression homophobe⁴⁸. La ville a proposé en juin 2019 à la préfecture de police de signer une convention conjointe, avec le parquet et les associations, visant à « améliorer l'accueil des victimes dans les commissariats »⁴⁹. La question est abordée lors de la deuxième « Commission LGBTQI+ » auquel j'assiste.

Lors de la deuxième « Commission LGBTQI+ de Paris, » qui portait sur le suivi du plan d'action, le 15 octobre 2019, j'assiste à une interaction tendue entre un représentant de la préfecture de police et un représentant d'une association spécialisée sur les discriminations en raison de l'orientation sexuelle. Ce dernier explique être « au quotidien, confronté à la mauvaise volonté des policiers », qui refusent de prendre les plaintes ou qui les requalifient en mains courantes. Le représentant de la préfecture réplique : « Vous considérez que nos policiers ne font pas leur travail et c'est à moi de ne pas être d'accord ! Ma bonne foi est pleine et entière. S'il y a des dysfonctionnements, vous nous faites remonter ! » La salle bruisse : « On ne fait que ça ». (Extrait du journal de terrain).

L'extrait permet d'observer que la mesure ne va pas de soi. Il y a des résistances de la préfecture de police à reconnaître que les agent-es des commissariats puissent avoir une responsabilité dans le faible taux de plaintes émanant de personnes LGBT discriminées ou agressées. En effet, jusqu'aux années 1980, l'action policière envers les homosexuels relevait avant de la répression, dans un contexte dans lequel la peine pour délit d'outrage à la pudeur était double pour les couples de même sexe (Mainsant, 2021 ; Prauthois, Biland, 2022).

Intégrer les personnes LGBT dans les cibles de la politique d'aide aux victimes revient donc à faire de ce public une nouvelle catégorie de victimes. Il s'agit de sortir de l'uniformisation créé par des catégories telles que « victimes » ou « victimes d'infractions pénales » pour spécifier les effets d'une domination et définir en son sein un groupe minoritaire. Le travail de Stéphane Latté sur l'institutionnalisation de la catégorie de victime (2008) montre qu'elle a consisté à placer sous le même label des personnes et des groupes diversifiés (victimes d'attentats, d'épidémie, de catastrophes naturelles ou industrielles), qui parfois n'ont rien en commun avant la survenue de l'« évènement » (Latté, 2012). Ici, c'est donc la catégorisation des personnes

⁴⁷ « Plan d'actions en faveur du bien-être des personnes LGBTQI+ à Paris », version mise à jour 14 octobre 2019, p. 1.

⁴⁸ Si la page du site de la mairie, Paris.fr, indique bien que les « personnes LGBTQI+ » font désormais partie des cibles de la politique, le Schéma départemental d'aide aux victimes d'infractions pénales de l'année 2019 n'en fait pas mention. Les documents des Schémas 2020 et 2021 n'ayant pu être obtenus, il n'est pas possible de vérifier si c'est le cas par la suite.

⁴⁹ « Plan d'actions en faveur du bien-être des personnes LGBTQI+ à Paris », version mise à jour 14 octobre 2019, p. 1. Le plan indique également des formations des « intervenants sociaux en commissariat » (au nombre de sept en 2019 et de 10 en 2022) par des associations comme SOS Homophobie, sur la question de l'accueil des personnes trans en particulier.

LGBT comme victimes d'agressions qui vient légitimer le fait que l'action publique les cible spécifiquement. Par son institutionnalisation, la catégorie de victime rend possible l'introduction de groupes minoritaires au sein des « labels variés » qui organisent l'action collective : « riverains, sinistrés, victimes, malades, patients, usagers, survivants, parents endeuillés » (Latté, 2015, p. 323).

L'intégration des minorités sexuelles et de genre dans la politique d'aide aux victimes a également été organisée au niveau local, par le biais des « Réseaux d'aide aux victimes » qui fédèrent les acteur·ices locaux du secteur. Le plan indique que la mairie centrale a incité les mairies d'arrondissement à développer ce type de réseaux et un « réseau d'aide aux victimes d'actes de LGBT-phobie » a été créé dans le 10^e arrondissement. Enfin, au niveau local, les structures d'accès au droit, que sont les Points d'accès au droit (PAD) et les Maisons de justice et du droit (MJD), sont également mobilisées. Elles faisaient déjà partie des cibles du programme de formation du Réseau de détection des discriminations (RDD). On a vu dans le chapitre 4 que le réseau avait été pensé autour du travail de ces juristes de proximité : l'enquête exploratoire effectuée pour le SDE en amont du contrat Cifre avait pris pour objet leur réception de ce dispositif et montrait une appropriation limitée des injonctions municipales en la matière (Torres, 2017). On voit donc que l'impulsion politique donnée sur la question des discriminations homophobes permet de réactiver le travail fait pour acculturer les juristes de proximité au droit anti-discriminatoire, et en particulier à la défense des personnes trans⁵⁰. Ce constat interroge donc sur la possibilité de mener une politique de « lutte contre les discriminations » généraliste : le cas parisien montre les actions aboutissent davantage lorsqu'un public cible est spécifié.

La particularisation du public LGBT se produit également au niveau interne, dans la formation des agent·es municipaux à l'accueil des minorités sexuelles et de genre. Des formations généralistes sur la non-discrimination sont développées par la DRH dans le cadre la politique interne sur « l'égalité professionnelle, le handicap et la lutte contre les discriminations », à destination de l'ensemble des agent·es. Sur le plan sectoriel, les personnels des centres de santé parisiens et les agent·es des services d'état civil doivent être formés, en particulier sur l'accueil

⁵⁰ « Un groupe de travail inter-partenaires associant Vers Paris sans sida et Acceptess-t, les PAD, les MJD, le Barreau de Paris et le Barreau de Paris solidarité, la coordination des relais accès au droit, une association d'avocats et différents services de la Ville (DPSP, DDCT, DAJ), s'est réuni le 17 septembre pour travailler sur le sujet accès au droit/Trans-identité. L'objectif du groupe est de définir des actions à mener pour faire progresser les pratiques des professionnels et améliorer l'accès au droit des personnes trans-genre. Dans ce cadre, cinq sessions de sensibilisation sur les spécificités des personnes trans-genre sont programmées. Elles seront animées par les associations Vers Paris sans sida et Acceptess-T. » « Plan d'actions en faveur du bien-être des personnes LGBTQI+ à Paris », version mise à jour 14 octobre 2019, p. 3.

des personnes trans dans le cas de l'état civil, avec des sessions prévues organisées par les associations Acceptess-T et Vers Paris Sans Sida.

En parallèle de ces séries de mesures, le plan est composé d'actions qui représentent avant tout des effets d'annonce. Premièrement, sur 32 actions, sept portent sur des domaines extérieurs aux compétences municipales et départementales de Paris. Les mesures consistent donc à enjoindre d'autres institutions à agir : dans l'axe « Lutter contre les agressions LGBT-phobes », trois mesures sur cinq sont des envois de courriers de la maire de Paris⁵¹. Deuxièmement, certains éléments mis en avant sont des actions qui existaient déjà. Ce ne sont ni des nouvelles mesures ni des actions dont on annonce l'élargissement ou l'amplification. C'est le cas *a minima* de trois d'entre elles. Dans l'axe « Actions d'inclusion en milieu scolaire », l'appel à projet qui finance des interventions scolaires a lieu tous les ans depuis le début du mandat, rien de nouveau le concernant n'est annoncé. Dans l'axe « Actions en faveur des publics Trans et Intersexes », une action consiste à « Favoriser l'inclusion et la visibilité notamment par le sport » et son « niveau de concrétisation 2019 » indique un « maintien du montant global » (32 650 euros) des subventions aux associations sportives LGBTQI+. De même, le plan indique à ce sujet que, malgré des « contraintes fortes, les associations LGBT aquatiques voient leurs créneaux dans leur ensemble préservés »⁵². Enfin, une action catégorielle, nommée « Inclusion des jeunes LGBTQI+ », consiste à mentionner le maintien de subventions à des associations spécifiques, déjà financées dans les années précédentes. Le plan mentionne ainsi différentes catégories de personnes LGBT : les jeunes, les personnes âgées et les migrant·es. Ces catégories sont utilisées pour faire référence au soutien financier d'associations qui représentent ces publics et, dans le cas des personnes âgées et de migrant·es, le plan indique la mise à disposition de locaux municipaux pour des activités associatives⁵³.

La dimension catégorielle du plan d'action amène à s'interroger sur l'absence des femmes. Il n'est jamais fait référence aux lesbiennes dans le document. Il n'y a pas non plus de références à des dispositifs, associations ou mesures liées à la politique d'égalité entre les femmes et les hommes, ni rien qui n'aille vers la construction d'une catégorie commune de « violences de

⁵¹ Courriers au Ministre de l'Intérieur, pour demander « le renforcement de la formation initiale et continue des policiers et gendarmes sur les LGBT-phobies et [l']amélioration de l'accueil des victimes dans les commissariats et gendarmeries », au Président de la République et au Premier Ministre, pour « faire de la lutte contre le sexisme et les LGBT-phobies la grande cause nationale de l'année 2019 », et aux dirigeants de Facebook et Twitter en France pour « travailler à la lutte contre le harcèlement en ligne », *Ibid.* p. 2.

⁵² *Ibid.*, p. 5.

⁵³ Pour les personnes âgées, le plan évoque une expérimentation de « logement affinitaire » de la Régie immobilière de la ville de Paris (RIVP) accueillant cinq personnes, ainsi que la formation des personnels des Ehpad par l'association Grey Pride. Pour les migrant·es, une permanence de l'Ardhis est prévue à la Maison des réfugié·es.

genre » qui aurait, pour Pauline Delage, Marylene Lieber et Natacha Chetcuti-Osorovitz (2019, p. 7), « le grand intérêt de replacer la focale sur le genre, comme rapport social, tout en permettant d'inclure dans l'analyse l'expérience de groupes sociaux, aux réalités de discriminations hétérogènes et souvent exclus de l'action publique – en particulier les lesbiennes, gays, bisexuel·le·s, trans* ». Pourtant l'inspiration est bien là, puisqu'il existait des réseaux d'aide aux victimes (RAV) spécialisés sur les violences envers les femmes ainsi qu'un Observatoire des violences envers les femmes (OVEF). On peut faire deux hypothèses explicatives. Premièrement, cette absence peut s'expliquer par le fait que les associations consultées par la ville de Paris dans le cadre de la formalisation du plan sont majoritairement représentées par des hommes. C'est ce que souligne le média Komitid dans un article du 11 octobre 2018 : une photographie de la réunion lors de laquelle la maire a présenté le plan aux associations, relayée sur le compte Twitter de la maire, a été « critiquée sur les réseaux sociaux, au regard du trop petit nombre de femmes présentes autour de la table »⁵⁴. On peut aussi y voir un effet de l'étanchéité des catégories administratives. Les chargées de mission qui travaillent sur les questions de « genre et espace public » au Service de l'égalité n'ont jamais montré de volonté de travailler conjointement avec les acteur·ices de la politique LGBT. Durant l'enquête, il est arrivé plusieurs fois que des doctorantes étudiant le sujet (en tant que stagiaires ou en tant que Cifre) me rapportent leurs tentatives de promouvoir la prise en compte des minorités sexuelles et de genre dans le programme « genre et espace public », sans succès. Cette division du travail par cible se remarque aussi dans la progressive déconnection du poste chargé de mission LGBT avec le pôle égalité femmes-hommes, pour rejoindre le pôle lutte contre les discriminations.

Ainsi, le plan d'action sur le « bien-être » des personnes LGBT prend la forme d'une juxtaposition de nouvelles mesures et de mesures existantes, qui donne au programme un caractère hybride, à la fois état des lieux et plan d'action. Le plan apparaît comme un effort d'harmonisation, de mise en commun et de coordination d'actions qui étaient déjà en cours. On fait l'hypothèse que cette juxtaposition sert un objectif de communication : il y a un enjeu pour la ville de Paris d'attester qu'elle agit avec détermination en direction des personnes LGBT. La politique envers les minorités sexuelles et de genre s'inscrit donc dans la catégorie des politiques symboliques (Mazur, 2004). On va expliquer cet enjeu dans une deuxième partie, en montrant qu'il est révélateur des relations entre la mairie et les associations. Pour ce qui est de

⁵⁴ « Accompagnement des personnes trans, campagne de com'... Anne Hidalgo dévoile son plan contre les LGBTphobies », 21 novembre 2018 [En ligne], komitid.fr/2018/11/21/accompagnement-des-personnes-trans-campagne-de-com-anne-hidalgo-devoile-son-plan-contre-les-lgbtphobies/.

l'application de ces mesures, il faut conclure sur la place du Service de l'égalité dans l'organisation interne.

4. Exclusion et injonctions : la place du SDE dans la politique LGBT

Le Service de l'égalité occupe une place ambivalente dans la politique envers les minorités sexuelles et de genre, comme le montre l'expérience de l'enquête. Ma position sur le terrain, comme membre Cifre du SDE, est déterminante des données que je collecte. Il y a des informations qui me parviennent – celles qui transitent par le SDE, dont on parle en réunion – et des événements qui m'échappent, dont je ne prendrai connaissance qu'après qu'ils aient eu lieu. Ainsi jusqu'à 2018, je n'entends jamais parler des travaux qui sont menés en dehors du service, comme le rapport Romero ou la « Stratégie LGBTQI+ ». Jusque-là, je pensais que la politique LGBT était menée dans le service, étant donné la présence d'un chargé de mission LGBT placé sous l'égide d'une élue concernée au titre de la « lutte contre les discriminations ». Je prends connaissance du travail mené par le cabinet du premier adjoint par des voies détournées. Le 13 novembre 2018, je reçois un mail de Thierry Kovac, conseiller du premier adjoint et co-rédacteur du rapport Romero, qui demande un avis sur le projet du plan en faveur du « bien-être » des personnes LGBT. Morgane Thévenon, ex-chargée de mission lutte contre les discriminations du SDE et ma première tutrice de CIFRE, a été contactée en amont par le conseiller, pour donner son avis sur les éléments du plan, et elle lui a conseillé de me contacter également. Le mail qui me parvient est adressé également à une agente de la DRH (la « coordinatrice du projet diversité ») et à une représentante de la Direction des affaires juridiques (DAJ), cheffe de la mission accès au droit. Il contient une version de travail du plan d'action :

« Vous trouverez en PJ le projet de plan d'actions en faveur des personnes LGBTQI+ à Paris. Il est diffusé en parallèle aux associations que la Maire et Emmanuel Grégoire réuniront la semaine prochaine pour valider ces orientations collectives. L'idée ayant présidé à la rédaction de ce plan d'action est la suivante : dans un premier temps, la Ville de Paris se mobilise contre les agressions LGBT-phobes en utilisant l'ensemble des ressources et des réseaux existants pour détecter et faire sanctionner ces actes ; dans un second temps, il est essentiel de disposer d'éléments de diagnostic pour agir spécifiquement sur l'ensemble des discriminations qui touchent les personnes LGBTQI+ et la Maire mobilise ses adjoints dans la diversité de leurs

délégations pour ce faire. Je vous laisse compléter et amender tant que de besoin sur les sujets relevant de vos secteurs respectifs. Sentez-vous également libres de préciser ou d'ajouter des éléments qui manqueraient sur les autres secteurs. » (Mail de Thierry Kovac, conseiller du premier adjoint, 13/10/2019).

À ce moment de l'enquête, ce mail me met dans un grand embarras. Je ne sais pas si ma cheffe et mes collègues sont au courant de la préparation du plan ni si quiconque au SDE a été sollicité de cette manière. Alors que les dossiers qui mobilisent les membres du service sont toujours évoqués en réunion de service – ce sont ces réunions qui me permettent, d'un point de vue d'observatrice, de me tenir au courant des activités des unes et des autres – je n'en avais jamais entendu parler jusque-là⁵⁵. À la réception du mail, je ne peux pas parler directement de cette sollicitation à ma hiérarchie. À cette période, j'ai adopté une position sur le terrain qui consiste à être le plus invisible possible, à ne pas faire de vagues ni attirer l'attention sur moi. Je ne parle jamais en réunion et limite au maximum mes interactions avec la cheffe du service. (Il faut se souvenir qu'un an auparavant, celle-ci m'avait renvoyée d'une réunion de façon particulièrement humiliante, sous prétexte qu'elle n'avait pas prévu que j'y assiste.) Je n'évoque donc pas le mail du conseiller. Je saisis cette prise de contact comme une opportunité d'enquête pour en apprendre plus sur un travail interne sur lequel je n'ai aucune information et j'obtiens un entretien avec lui. Je découvre donc progressivement que d'autres acteur·ices au sein de la municipalité travaillent sur les questions LGBT, prennent des décisions et impulsent des programmes par le haut, sans que ne soit associé le SDE. Cette exclusion du service se constate dans la réception qu'on les agent-es des mesures instaurées.

Lors de la réunion du pôle lutte contre les discriminations du 28 novembre 2018, la cheffe du SDE, Laurène Asselin, prend longuement la parole sur la politique LGBT. Elle explique qu'il y a eu « une annonce de la maire sur "homophobie" » et que « la position du service est bancale ». « La maire a dévoilé son plan d'action », « un plan *drivé* par Emmanuel Grégoire et dans son service, Thierry Kovac ». « Mais ils ont perdu la main sur le suivi du rapport, Mme Myriam Lasri au SG n'est pas remplacée. Donc c'est retombé sur le SDE de faire le lien, donc d'organiser le Costrat, de faire le lien avec les associations etc. ». Elle explique qu'elle « ne connaît pas les conditions d'organisation », et que le « Costrat est à faire pour le 10 décembre, avec la moitié des services de la ville » : « Je suis très mal à l'aise » précise-t-elle. « Je considère que j'ai un 3^e élu sur le dos, Emmanuel Grégoire ». « Le budget, je ne le connais pas », il y a « une nouvelle enveloppe de 100 000 euros pour LGBT-phobies mais on ne sait pas où elle va, ni qui va faire

⁵⁵ C'est lors de la réunion du pôle lutte contre les discriminations du 28 novembre 2018 que le plan en faveur du « bien-être » des personnes LGBT est évoqué pour la première fois.

l'instruction », « donc ça devrait être le SDE ». La cheffe adjointe remarque : « Si on nous annonce en urgence qu'il y aura 20, 30 asso en plus, on ne pourra pas gérer, ça va impacter toute la DDCT. » La cheffe du service précise que son adjointe « va suivre le Costrat », « en binôme avec Stanislas, qui garde le lien avec les associations ». Elle ajoute : « Pour être totalement transparente avec vous, Stanislas est une personnalité clivante au sein des associations ». Celui-ci s'exclame : « Non ! » brusquement. Il semble heurté. La cheffe poursuit : « Certaines veulent travailler avec vous, d'autres pas, et c'est la majorité. Donc parfois on va mettre [la cheffe adjointe] dans les réunions. » (Extrait du journal de terrain).

L'exclusion du SDE s'observe dans l'ignorance de la cheffe du service des paramètres de l'application du plan d'action. On voit que, si le SDE n'est pas associé à la prise de décision, c'est sur lui que retombe *in fine* le travail administratif. Le programme d'action a été décidé au sommet de l'exécutif, sans consultation du service à qui on va finalement demander d'organiser son application⁵⁶. L'existence de différents pôles d'activité sur les questions des minorités sexuelles et de genre permet de formuler une hypothèse sur le Service de l'égalité. On a vu que le rapport au travail du chargé de mission LGBT se caractérisait par une loyauté partisane envers la mairie de Paris. Il a été placé ici du fait de son activité de militant pendant la campagne des municipales de 2014, mais le poste s'apparente à un déclassement. Au quotidien, ses activités sont opaques. De son côté, la cheffe du service fait le choix de limiter ses activités à des tâches managériales et ne souhaite pas s'impliquer dans le contenu des programmes. On peut supposer que ces caractéristiques sont perçues par les différentes instances de la mairie et qu'elles ont des impacts sur le choix des décideur-ses d'associer ou non le service à certains projets. Quand la politique LGBT se structure, l'ambivalence de la position du SDE devient visible : le service devient responsable d'un programme supplémentaire alors qu'il n'a pas été associé à sa conception. Cet extrait informe également sur le traitement que subit Stanislas Guerraz. Défini publiquement comme une « personnalité clivante », il est écarté de la coordination administrative de la politique LGBT : il n'assistera plus au « Costrat ». Quelques mois après, il quitte le service pour un autre poste au sein de la municipalité. Il n'a pas été établi dans l'enquête si ce choix était le sien ou celui de sa hiérarchie.

Laurène Asselin parle en ces termes du rapport au travail de l'ancien agent.

« Alors, Stanislas était plus dans une approche politique. C'est-à-dire qu'il était, lui, reconnu de la communauté, parce qu'il y avait été militant, même de base dans certains types d'associations.

⁵⁶ Il y a pourtant eu une consultation de certains services puisque le mail de Thierry Kovac s'adressait également à la DRH et à la Direction des affaires juridiques.

Il avait tourné pas mal dans différents sujets. Et il était, en fait, la personne qui recueillait les informations. “Tiens, machin, il a fait ça. Il a dit ça. Il est parti...”. Enfin, c’était un rôle de... les oreilles de... voilà. Donc, quand on lui demande une approche plus administrative, plus : “Attention, tu es agent de la ville, tu n’es pas représentant de la communauté, donc, tu te tiens dans une ligne” - qui est peut-être un passage un peu étroit, je le reconnais volontiers... Mais en tout cas, il fallait qu’il tienne cette approche-là, et pas parler à la place de la maire ou parler à la place de l’élue. Donc, cette notion-là, elle est un peu difficile. Et quand on recrute des gens qui viennent du milieu associatif, qui ont eu cette démarche-là pendant très longtemps professionnellement, c’est difficile de les faire revenir après sur une plus administrative. Mais par contre, dans la population des attachés de la ville, je ne trouve pas non plus forcément le type de personnes qui soit dans une démarche individuelle, personnelle, et porte un engagement qui va être une politique publique. » (Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l’égalité).

La cheffe du service oppose « approche politique » et « approche administrative ». Le profil et le travail de Stanislas ne seraient pas en adéquation avec la neutralité politique attendue d’un agent territorial. Elle fait reposer sur son appartenance au milieu associatif homosexuel le problème que posait son travail. Mais c’est aussi son ethos militant qui est disqualifié, quand bien même il défend les décisions de l’exécutif, comme le montre le reproche de « parler à la place » des élus. Le rapport au travail de Stanislas Guerraz serait donc conditionné par son engagement partisan, son passé de militant PS et sa pratique professionnelle de collaborateur politique (13 ans passés au cabinet de Bertrand Delanoë). Laurène Asselin dit cependant qu’elle a du mal à trouver parmi les agent-es de catégorie A de la ville de Paris des personnes qui soient personnellement engagé-es sur cette cause. Ceci montre que l’engagement est bien un critère de recrutement au SDE, alors même qu’on a vu que les agent-es qui se montraient critiques envers la ligne politique de la ville de Paris étaient sanctionné-es par leur hiérarchie. Ici on comprend que la position d’agent-es institutionnel-le, qui suppose une loyauté envers l’institution pose également problème. Parce qu’elle est génératrice de tensions avec les interlocuteur-ices associatifs de la ville, elle rend la position intenable. C’est ce qu’illustre le départ de Stanislas Guerraz. Qu’ils soient loyaux ou critiques, les agent-es du SDE vivent quasi-systématiquement une éviction.

Ainsi, à partir de mesures éparses et d’objectifs économiques, la politique envers les minorités sexuelles et de genre s’est progressivement orientée sur les droits. Les déterminants de ces évolutions ont été contextuels : les attentats de 2015, l’approche des JO de Paris et la

médiatisation de l'homophobie. La structuration de la politique a consisté à créer des instances de pilotage et à faire exister les minorités sexuelles et de genre comme groupe cible dans les domaines de l'aide aux victimes, l'accès au droit et la formation, dans le cadre d'un plan d'action en faveur des personnes LGBT. Alors qu'on avait montré que la politique de lutte contre les discriminations était délaissée par les élu-es et inégalement investie par les agent-es, on voit que son dispositif principal, le Réseau de détection des discriminations, a été réactivé par le développement de cette politique catégorielle. Le recours à ce dispositif devenu dormant interroge sur la dimension généraliste des politiques anti-discriminatoires. Les dispositifs anti-discriminatoires sont-ils davantage saisis par les décideurs quand les objectifs sont de nature catégorielle ? Peut-on produire des politiques catégorielles autrement que par le *mainstreaming* ? Dans le cas des LGBT, peut-on définir une politique qui ait ses contours propres ? Ces différentes questions poussent à étudier plus précisément les relations entre la ville et les associations, et la configuration qu'elles prennent dans le cas de la cause LGBT.

II. Coopérer avec hostilité : une relation mairie-associations spécifique à la cause LGBT

L'analyse de la relation entre la ville de Paris et le monde associatif LGBT suppose de s'intéresser à un projet particulier : celui du centre d'archives LGBT. Les conflits exacerbés par les échecs répétés du projet informent sur la catégorisation des associations par la municipalité, qui se produit sous l'angle du manque de « professionnalisation ».

1. Refuser l'autonomie associative : la mairie et le projet de centre d'archives LGBT

Pour comprendre les relations entre la ville de Paris et le tissu associatif LGBT, il faut commencer par expliciter la carrière qu'a eu un projet particulier : celui de la création d'un centre d'archives LGBT. Promesse de campagne de Bertrand Delanoë datant de 2001, qui en 2022 n'a toujours pas abouti, l'enjeu des archives des mouvements LGBT et de leur conservation cristallise les tensions entre la mairie de Paris et le secteur associatif. La centralité de cet enjeu impose de le décrire avec précision. La thèse de l'anthropologue Renaud

Chantraine documente l'histoire du projet. Intitulée « La mémoire en morceaux. Une ethnographie de la patrimonialisation des minorités LGBTQI et de la lutte contre le sida » (2021), elle permet de retracer en détail les étapes, les ressorts et les enjeux politiques, historiques et militants du projet de création d'un centre d'archives LGBT à Paris. On se fonde sur ce travail pour retracer les grandes lignes de la carrière du projet de centre et on apportera des éléments sur la résolution du processus – éléments qui se produisirent après l'enquête de Renaud Chantraine. Le projet de centre d'archives illustre la particularité de cette politique d'être un objet qui, du point de vue où je l'observe, se dérobe. Le matériau de ma recherche ne permet pas de restituer les étapes du projet avec acuité sur la période 2016-2019. En 2016, je viens d'arriver sur le terrain comme chercheuse indépendante auprès de la chargée de mission lutte contre les discriminations. Ma thèse n'ayant pas encore commencé, je n'ai pas élargi mon objet de recherche à toutes les actions du service (mon projet de thèse initial concernait uniquement les politiques envers les femmes et les minorités ethno-raciales), ce pan va donc m'échapper. Par la suite, dans le quotidien de mon enquête, cette question apparaît ponctuellement dans le discours des agent-es, comme un sujet sur lequel la mairie et les associations ont longtemps bataillé et qui s'est enlisé, ne connaissant aucune résolution et réapparaissant parfois, à la manière d'un « serpent de mer » (Chantraine, 2021 p. 505). Je recueille les discours des membres du SDE qui participent aux différentes étapes du projet de centre d'archives : Laurène Asselin, la cheffe de service et Stanislas Guerraz, chargé de mission LGBT.

Comme évoqué au début du chapitre, au début des années 2000, le projet de centre d'archives LGBT a fait l'objet d'un financement et d'une mission de préfiguration qui sont restés lettre morte. Le projet resurgit en 2014 à la faveur d'un vœu déposé par EELV au Conseil de Paris et voté le 16 décembre⁵⁷ (Chantraine, 2021, p. 503). Deux ans après, en 2016, Lucile Savary, adjointe à la l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains, devient responsable du projet. Si Lucile Savary s'en empare, c'est parce que « ni l'adjoint à la culture, ni l'adjointe en charge de la mémoire et du patrimoine ne souhaitaient assurer le portage politique du projet » (*Ibid.*, p. 506). C'est donc elle qui s'en saisit « par le prisme » qui est le sien : « la lutte contre les discriminations. »⁵⁸ Elle organise des réunions de concertation avec

⁵⁷ « Vœu de reconnaissance de la mémoire LGBT à Paris par la création d'un centre d'archives national », 16 décembre 2014, [En ligne] lgbt.eelv.fr/voeu-de-reconnaissance-de-la-memoire-lgbt-a-paris-par-la-creation-dun-centre-darchives-national/.

⁵⁸ Chantraine, 2021, p. 506, citant son entretien avec cette élue.

des associations entre juin à décembre 2016⁵⁹. Renaud Chantraine ne précise pas la totalité des associations invitées mais cite : les ARCL (Archives Recherches et Cultures Lesbiennes), l'Académie Gay et Lesbienne, le Centre audiovisuel Simone de Beauvoir et le Mémorial de la Déportation Homosexuelle. Animées par un cabinet de conseil en « ingénierie de la concertation », les réunions donnent d'abord lieu à la passation d'un questionnaire auprès des participant-es (sur « ce qui fait archive » et sur la « démarche de concertation proposée ») (*Ibid.*, p. 507). Le récit du chercheur montre une réception critique de la part des associations, qui suggère une certaine opacité de la part de la mairie⁶⁰. L'absence de l'élue durant ces réunions semble y contribuer. Elle se justifie sur ce point dans un entretien accordé à Renaud Chantraine : « L'idée c'était d'avoir un traitement par l'administration, pas d'en faire un enjeu [...], qui serait pris en otage par des politiques », précisant qu'elle y « envoyai[t] des oreilles » (*Ibid.*, p. 510). À partir de la seconde réunion de concertation, des « experts », historiens et archivistes publics, sont également invités⁶¹.

Ces réunions permettent que les revendications associatives prennent forme : « la position et le discours des associations, de la communauté, sont alors stabilisés et ne varieront pas par la suite » (*Ibid.*, p. 508). Leur double positionnement consiste premièrement à demander que le fond d'archives soit unitaire, donc stocké au même endroit, et que sa gestion soit attribuée aux associations. Deuxièmement, la revendication fondamentale consiste à refuser la partition opérée par les institutions patrimoniales publiques entre objet légitime voué à être conservé (parce que savant ou ayant appartenu à de « grands hommes »), et objet plus commun, refusé au sein des fonds. On renvoie à la thèse de l'auteur pour de plus amples développements sur les luttes de définitions patrimoniales et sur la question de l'« *archival turn* » (*Ibid.*, p. 513). Finalement, ces réunions de concertations se soldent par un flou en termes de calendrier malgré l'insistance des associations pour connaître la date à laquelle le centre d'archives pourrait voir le jour. Lucile Savary, puis Anne Hidalgo, affirment alors que c'est à l'État d'intervenir dans ce processus, ce qui est perçu par les associations comme une « manœuvre dilatoire » (*Ibid.*, p.

⁵⁹ Trois « séminaires associatifs sur les archives LGBT » ont eu lieu le 25 juin, le 17 septembre et le 3 décembre 2016. (Chantraine, 2021, p. 502).

⁶⁰ Il cite les réactions des représentant-es associatifs à la première réunion : « Quelle est « la politique de cette réunion », quel est son but ? Comment avez-vous planifié tout ça ? Qu'avez-vous prévu pour le centre d'archives ? “On a un peu l'impression de se retrouver dans une école, où on fait participer des élèves, c'est un peu gênant par rapport aux expériences de tout le monde ici”, dit l'une d'entre elles. » (*Ibid.*, p. 508).

⁶¹ Il s'agit de « Guillaume Nahon, directeur des Archives de Paris, Gérard Koskovich, pour parler de la GLBT Historical Society, un historien français, Régis Révenin, et Valère Milot, archiviste du Pôle de Conservation des archives des associations de jeunesse et d'éducation populaire (le PAJEP correspond à un modèle de gestion des archives fortement institutionnalisé, puisqu'assuré par les Archives publiques, en collaboration avec plusieurs ministères). » (*Ibid.*, p. 509).

513). Face à l'inaction de la municipalité, une réunion lancée par Act Up-Paris donne naissance au Collectif Archives LGBTQI, le 9 septembre 2017.

En 2017, le retentissement du film *120 battements par minutes* et les prises de paroles d'activistes comme Didier Lestrade dans les médias⁶² réveillent les élu·es. Le dossier passe des mains de Lucile Savary à Bruno Julliard, alors premier adjoint, qui fait partie des élus parisiens qui a rendu son homosexualité publique⁶³. Citant son entretien avec celui-ci, Chantraine rapporte : « Persuadé que “le dispositif” mis en place jusqu’à présent n’était “pas adéquat” pour atteindre “l’objectif”, Bruno Julliard demande à voir la Maire, qui informe [Lucile Savary] que le dossier passe entre les mains de son Premier Adjoint. » (*Ibid.*, p. 527). Au sein du Service de l'égalité, le transfert est perçu sous l'angle du conflit.

« Mais au départ... Julliard, il n’était pas copain avec Savary, du tout. Savary, ça s’est fait à son corps défendant. C’est parce qu’on n’arrivait pas à avancer que ça a changé de portage. Alors, parce que, oui, en 2018, elle n’était pas contente, Savary, de ça. Après, elle s’est dit : “J’ai autre chose à faire, premier point. Enfin, il y a beaucoup de travail, donc autant se prendre les répartitions...” [...] “Et puis, si lui, il a plus les moyens, à la limite, ça m’ira, parce que de toute façon, ça ne peut que rejaillir en positif sur mon portefeuille à moi”. Et puis lui, il se paie les emmerdes, parce que c’est vraiment... les discussions, enfin... C’était un dossier super compliqué, quoi. » (Entretien avec Laurene Asselin, cheffe du Service de l'égalité).

Le discours de la cheffe de service souligne donc la dimension conflictuelle des échanges entre institution et associations. Le 11 octobre 2017, le premier adjoint annonce dans la presse une ouverture du centre pour 2020. Il met en place des comités de suivi⁶⁴ dans lesquels sont invités une vingtaine d'associations⁶⁵ et des représentants des archives locales et nationales⁶⁶. Pendant les réunions, ces derniers défendent « leur rôle de spécialistes, leur corps de métier, leur légitimité sur les archives, si ce n'est leur quasi-monopole » et désossent le projet de centre d'archives pour proposer un circuit en « réseau » dans lequel les objets et documents jugés « patrimoniaux » intégreraient les institutions archivistiques existantes (*Ibid.*, p. 530). Face aux

⁶² Didier Lestrade « S’il n’y a pas de centre d’archives LGBT/sida, Delanoë et Hidalgo se partageront mes cendres sur la tête », 8 septembre 2017, [En ligne] slate.fr/story/150962/centres-archives-lgbt-compte-rebours-lance.

⁶³ Il l’a annoncé dans le magazine *Télu* en 2011.

⁶⁴ Comité de suivi « Archives et mémoires LGBTIQ+ », 24 janvier, 11 avril, 12 juillet 2018 (*Ibid.*, p. 502).

⁶⁵ Association Sportive et Motocycliste de France (ASMF), Bi’Cause, Centre LGBT Paris Ile-de-France, Collectif Archives LGBTQI, Collectif des Associations LGBT des Étudiants d’Ile de France (CAELIF), FièrEs, FLAG!, Homosexualité et Socialisme (HES), Inter-LGBT, L’Autre Cercle, MAG Jeunes LGBT, Mémorial de la Déportation Homosexuelle (MDH), Paris 2018 (Gay Games), SOS Homophobie. Chantraine précise que « une large moitié a déjà rejoint (d’autres suivront le mouvement) le Collectif Archives LGBTQI » (*Ibid.*, p. 528).

⁶⁶ C’est le cas « du directeur des Archives de Paris, de la directrice des Archives nationales, du sous-directeur du Service Interministériel des Archives de France (SIAF) » (*Ibid.*, p. 528).

deux modèles opposés et dans le cadre de relations devenues très conflictuelles, Bruno Julliard juge qu'une décision politique doit être prise : « Il fallait sortir... d'une position qui était vraiment jusqu'au-boutiste », défendue par « les professionnels, représentants des Archives départementales comme nationales » explique-t-il à Renaud Chantraine (*Ibid.*, p 531). Il choisit de prendre pour interlocuteur principal le Collectif Archives LGBTQI, qui revendique la gestion du fond et leur autonomie dans la décision de ce qui constitue une archive. Le premier adjoint « valide ce modèle et officialise le statut du Collectif comme porteur du projet, après avoir jugé “le rassemblement associatif, suffisant et satisfaisant pour la gestion du futur centre” » (*Ibid.*, p. 532).

Alors que le modèle de gestion autonome défendu par les associations semblait sur le point d'aboutir, la démission de Bruno Julliard, le 17 septembre 2018, interrompt le processus. « Ma démission est arrivée trop tôt pour pouvoir rendre certaines choses inéluctables » déclare-t-il (*Ibid.*, p. 533). En effet, les associations reçoivent le 14 janvier 2019 une lettre émanant de quatre adjoint-es⁶⁷ sur la programmation du futur centre d'archives, indiquant que « la conservation du fond n'a “pas vocation à être assurée par une structure associative qui pourrait affronter des difficultés de gouvernance et de financement” » (*Ibid.*, p. 534). La mairie décide de procéder à un appel à projets pour décider de la gestion d'un « local affecté à la collecte et à la valorisation des archives LGBTQI », situé au 22 rue Malher à Paris. Le texte de l'appel à projet précise que « la conservation desdites archives sera assurée par les institutions publiques de conservation (archives, bibliothèques, musées), telle que définie par le Code du Patrimoine » (*Ibid.*, p. 534).

À cette période, ces différentes étapes commencent à avoir davantage d'écho au sein du Service de l'égalité. C'est le cas lors d'une réunion de service, en avril 2019.

Durant la réunion, la cheffe de service adjointe explique qu'il y a eu une présentation aux associations du local du 22 rue Malher, avec une « réunion technique de deux heures ». Il a été décidé que « les livres iront aux bibliothèques, les œuvres aux musées, et le reste au local ». La cheffe adjointe précise : « Emmanuel Grégoire a rappelé que si aucune association ne candidate ou si personne n'est retenu, ça tombe à l'eau. C'est 530 m² ». Elle ajoute : « L'Académie gay et lesbienne a dit qu'il faudrait les passer sur le corps pour qu'ils donnent une seule archive. » Stanislas Guerraz demande, excédé : « Pourquoi on les invite encore ? » La cheffe du service rétorque, ironique : « Parce que vous ne les aimez pas, Stanislas ! ». Une autre agente conclut :

⁶⁷ Le nouveau premier adjoint, Emmanuel Grégoire, Lucile Savary, l'adjoint à la culture Christophe Girard et l'adjointe à la maire de Paris en charge du patrimoine, de l'histoire de Paris et des relations avec les cultes, Karen Taieb (*Ibid.*, p. 533).

« Il y aurait un travail à faire sur la dimension émotionnelle de ces objets. Ça pourrait être le rôle aussi de ce centre. C'est au-delà du ridicule. » (Extrait du journal de terrain).

Stanislas Guerraz montre une opposition avec les associations les plus tranchées tandis que d'autres jugent avec un mépris l'investissement jugé affectif des protagonistes. Le propos rapporté de l'Académie gay et lesbienne, ainsi que la précision d'Emmanuel Grégoire sur le risque de non-candidature, laisse à penser que l'appel à projet est le résultat d'un rapport de force, une tentative pour la mairie d'imposer sa vision, qui n'a pas de garantie d'aboutir. En effet, « Le 11 mai 2019, le Collectif Archives LGBTQI, réuni en Assemblée générale extraordinaire, vote massivement contre la proposition de répondre à l'appel à projet proposé par la Ville de Paris. Aucune autre structure n'y répondra. » (*Ibid.*, p. 534). C'est sur cet événement que s'achève la thèse de Renaud Chantraine. Mais le serpent de mer n'en a pas fini.

Lors d'une réunion de service en mai 2019, la cheffe du SDE annonce que « l'appel à projet Archives a été déclaré infructueux. Personne n'a répondu ». Elle explique que « le Collectif Archives a mobilisé certaines associations qui semblaient des associations constructives. Mais la proposition n'était pas exactement le projet soutenu par les associations. La partie archivistique était par des professionnels des archives nationales et des archives parisiennes. » Elle ajoute : « Il n'y a pas que la communauté qui sait quoi faire ! » (Extrait du journal de terrain).

Le point de vue des membres du SDE est donc en cohérence avec la décision des élu-es. Les Archives publiques sont vues comme les seules institutions légitimes pour décider de ce qui constitue des archives et de comment les conserver. Après l'abandon de l'appel à projet, la mairie de Paris choisit d'abandonner le projet archivistique et de faire du 22 rue Malher une « Maison des cultures LGBTQI+ », qui aurait pour vocation d'être un lieu d'exposition ouvert au public et un lieu de ressources pour les associations, dans lequel elles pourraient organiser des permanences ou des réunions. Un agent est recruté au sein du SDE pour effectuer une « mission de préfiguration » de cette Maison des cultures, à la veille des élections municipales de 2020. Il travaille à définir le statut et l'activité de ce lieu qu'il conçoit comme « un équipement culturel »⁶⁸. Entre-temps, Jean-Luc Romero-Michel est nommé maire adjoint à la lutte contre les discriminations, l'intégration et les droits humains, et récupère la responsabilité de la politique LGBT. Celui-ci « connaît bien le tissu associatif LGBT et déclare : “personne ne veut de cette maison des cultures” »⁶⁹. Le projet est de nouveau abandonné. Cet agent reste

⁶⁸ Entretien avec Marc Lambert, agent du Service de l'égalité.

⁶⁹ *Ibid.*

un an à un poste de préfigurateur sans que la mission aboutisse. Par la suite, Jean-Luc Romero-Michel choisit d'utiliser le local de la rue Malher pour en faire bénéficier les associations. Ainsi, en mai 2022, l' élu a annoncé à l'AFP que le centre serait un « lieu d'accueil » dédié aux « personnes dans la plus grande difficulté, notamment les personnes trans et les migrants LGBT », géré par différentes associations dont l'Ardhis (Association pour la reconnaissance des droits des personnes homosexuelles et trans à l'immigration et au séjour)⁷⁰. La question des archives reste en suspens. La prise de parole médiatique de Jean-Luc Romero-Michel permet d'apprendre que la mairie propose un nouveau lieu, une ancienne poste rue Molière, rénové pour un montant de 300 000 euros, sans que l'issue du projet ne soit définie. « On a le lieu, il faut que ceux qui veulent ce projet se mettent d'accord », déclare l' élu⁷¹. Après plus de deux décennies de retournements, de projets construits puis abandonnés, le Collectif Archives LGBTQI affiche un compteur qui défile en page d'accueil de son site internet qui indique, le 24 mai 2022 : « 446 JOURS 03H 15 MIN 00,15 S. ET TOUJOURS PAS DE CENTRE D'ARCHIVES LGBTQI+ A PARIS... »

Le parcours du projet de centre d'archives montre que le souhait de suivre la volonté des associations était très minoritaire - défendu uniquement par Bruno Julliard - et que les interventions des différents autres élus, dont Lucile Savary, sont allées dans le sens d'un refus de l'autonomie des associations. Comment l'expliquer ?

2. Des associations vues comme déviantes de l'ordre institutionnel : l'argument de la non-professionnalisation

a. La professionnalisation comme respect du cadre administratif

La notion de professionnalisation a été saisie par les sociologues interactionnistes comme une catégorie émique, distincte des concepts sociologiques (Becker, 1962). On s'inscrit dans cette tradition en s'interrogeant sur le sens que donnent différents acteur·ices, municipaux et associatifs à la notion de professionnalisation. Sous ce vocable, les agent·es désignent en

⁷⁰ « Jean-Luc Romero-Michel annonce l'ouverture d'un centre d'aide dédié aux migrant·es LGBT et aux personnes trans » 16 mai 2022, [En ligne] komitid.fr/2022/05/16/paris-un-centre-daide-dedie-aux-migrants-lgbt-et-trans/.

⁷¹ *Ibid.*

premier lieu l'appropriation par les associations des normes bureaucratiques des autorités publiques locales. Le recours à cette catégorie renvoie aux attentes institutionnelles envers les associations dans le cadre d'une configuration relationnelle particulière, celle du « partenariat ». Ce mode de régulation des relations entre pouvoirs publics et monde associatif s'est développé sous l'effet des lois de décentralisation (Hély, 2009, p. 35) et s'organise autour de la signature de conventions. Impulsées dès le milieu des années 1970⁷², ces relations contractuelles stipulent que « le rôle de l'État est désormais celui d'un partenaire comme les autres » (Hély, 2009, p. 35) dans les rapports entre acteurs locaux. L'un de leurs effets est de généraliser les financements sur appel à projet qui font « porter les contrats sur des actions (le plus souvent à courte échéance et avec une obligation de résultats “visibles”) et en ne prenant pas en compte toutes les conditions de leur mise en œuvre »⁷³. En parallèle, les subventions sont un « financement public attribué sans contrepartie pour soutenir une initiative privée, conforme à l'intérêt général et menée par la société civile » (Hély, 2009, p. 37). Elles sont le mode principal de financement associatif du SDE et ne constituent pas des contrats. Le SDE a recours de façon marginale aux « conventions pluriannuelles d'objectifs » (CPO) qui consistent à organiser le financement de la structure sur trois ans et qui servent à stabiliser les ressources des associations. Les associations financées par le pôle intégration sur l'apprentissage du français bénéficient de CPO mais c'est plus rare dans les autres pôles. En 2019, seules deux associations LGBT bénéficient d'une CPO, dont Queer et +, qu'on étudiera dans la suite du chapitre. En dépit du fait que les subventions sont majoritaires au SDE, on voit que le mode partenarial s'est stabilisé au point d'infuser dans différents types de relations entre administration et monde associatif. Anne Lecourt, qui occupe le poste de chargée de mission LGBT à la suite de Stanislas Guerraz, évoque les associations LGBT du territoire :

« Ce sont des associations [...] qui pour le coup sont beaucoup trop dans l'action, assez peu dans l'administratif, c'est-à-dire ce qu'ils rendent des bilans vraiment, vraiment très pauvres, en fait. Et du coup qui ne valorisent pas leurs associations. Alors d'une part parce que c'est difficile à faire, on ne peut pas rendre un bilan comme ça, il n'y a pas de chiffres, il n'y a rien, pour valider ce qui est là-dessus. Bon, voilà ils sont militants donc ils n'ont pas besoin de s'embêter, ils n'ont pas... Enfin tu vois leur posture, c'est : « Nous on est là, donc on fait le boulot ». Mais en fait, ce n'est pas uniquement ça, quand on est financé. On a besoin de voir, c'est aussi pour évaluer les politiques publiques, mieux les ajuster. Ce n'est pas du contrôle. On est assez peu

⁷² Par la loi du 30 juin 1975 sur les institutions sociales et médico-sociales.

⁷³ CNVA, *Les associations à l'épreuve de la décentralisation*. Bilan du CNVA, bilan 1991-1992, Paris, La Documentation française, 1993, cité par Hély, 2009, p. 36.

dans le contrôle, je trouve d'ailleurs. » (Entretien avec Anne Lecourt, agente du Service de l'égalité).

La question de la non-professionnalisation des associations LGBT éclaire sur les attendus de l'institution en termes de relations de financement. On a vu dans le chapitre 1 qu'une des tâches des agent-es qui instruisent les demandes de subvention est de remplir des « fiches d'évaluation des risques » financiers, administratifs et juridiques. Cela suppose d'évaluer la situation comptable de chaque structure et leur santé financière sur la base de bilans chiffrés. Anne Lecourt considère que les pièces à fournir dans ce cadre sont une exigence raisonnable, qu'elles ne relèvent pas d'un « contrôle », point de vue qui montre l'intégration et la routinisation de ce mode de régulation. Les normes concernent aussi le rapport au temps. L'agente explique ainsi : « C'est juste qu'elles nous informent à la dernière seconde, quoi. Elles ne sont pas habituées à ce travail collaboratif ». Parce que les associations LGBT ne fourniraient pas les bonnes pièces et ne montreraient pas une intégration du rapport de sujétion à l'administration, leur action est à la fois caractérisée sous l'angle du manque (pas assez administrative) et sous l'angle du trop-plein (« trop dans l'action »). Ce discours souligne une résistance des structures aux normes administratives de temps et d'information, de même que l'exigence du bilan renvoie à l'obligation de résultats « visibles » citée précédemment. On voit apparaître le rapport de force dans la posture associative qui est décrite, celle de collectifs qui n'auraient pas à se justifier de leur action, dont le travail parlerait de lui-même.

Sur la question des archives, ce sont les revendications associatives en matière de conservation patrimoniale qui sont catégorisées sous l'angle de la (non-)professionnalisation.

« Ce n'est pas que la communauté qui fait des archives, c'est un métier d'être archiviste. Donc, effectivement, il faut passer sous les coudes et sous le *draft* d'une professionnalisation. Maintenant, c'est intéressant de garder des badges, des t-shirts, des... peut-être que ça donne à voir. Mais alors, à ce moment-là, c'est que de la valorisation d'autres types d'objet et ça ne fait pas... ça n'a pas lieu d'être dans une archive. [...] Donc, cet aspect-là, ils ne l'ont pas compris. » (Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité).

En matière d'archives, le fait de choisir de ne pas faire de différence entre des objets légitimes (du point de vue des institutions patrimoniales) et des objets jugés plus communs, est ici vu par la cheffe du SDE comme une preuve d'un rapport amateur à la conservation patrimoniale. Le professionnalisme consisterait à partager les normes institutionnelles des structures publiques – qui se sont opposées au tissu associatif sur le projet : les Archives nationales et

départementales. Thierry Kovac, membre du cabinet du premier adjoint et co-rédacteur du rapport Romero, développe ce point de vue.

« [Le centre d'archives] c'était une promesse de campagne de Bertrand Delanoë et qui a été plantée régulièrement, de manière alternative et co-construite, par les associations et par l'administration. Donc c'est le véritable serpent de mer, mais qui est aussi le symbole d'une difficulté du milieu associatif à se professionnaliser et d'une difficulté de l'administration à discuter avec un secteur associatif qui n'a pas de tête identifiable. Quand l'administration veut contractualiser, elle a besoin de quelqu'un qui signe et qui soit responsable légalement, et quand on a affaire à une myriade d'associations qui sont représentatives à un moment et qui évoluent en fonction des aléas parfois politiques, parfois je dirais des associations qui, une année, peuvent être extrêmement représentatives et l'année suivante peuvent se vider de leurs membres. Donc c'est quelque chose de difficile à appréhender. Il n'y a pas encore une gestion *queer* des politiques publiques, l'aspect fluide est un peu complexe. Donc voilà, il y avait un trou dans la raquette manifeste et qui... qui peut se résoudre mais qui se résout avec beaucoup de difficultés. » (Entretien avec Thierry Kovac, conseiller technique auprès du premier adjoint).

Il y a d'abord une certaine ironie dans le propos de Thierry Kovac, dans le fait de souligner que le « plantage » du centre d'archives a été « co-constituit » par tou-tes les acteur-ices en place, et dans le fait de préciser que l'action publique n'est pas analogue aux caractéristiques des identités qui peuvent être revendiquées dans les milieux LGBT, à savoir la *queerness* et la « fluidité ». On peut voir dans cette dernière remarque une façon de tourner en dérision des revendications, suggérées en creux, de ses interlocuteur-ices. L'expression de « trou dans la raquette » revient chez le conseiller et chez la cheffe du SDE. Celle-ci se demande aussi comment « faire disparaître les trous de raquette et asseoir et donner une offre de service pertinente »⁷⁴ en direction des personnes LGBT. L'expression montre que l'administration catégorise les personnes LGBT comme une population qui échappe à l'action des pouvoirs publics : pas tant comme un groupe dominé dont les droits devraient être défendus que comme un groupe invisible, que l'administration ne voyait pas et qu'elle doit maintenant prendre en compte.

Les propos du conseiller donnent à voir certains traits caractéristiques de ce milieu militant : la multiplicité d'acteurs et le fait de ne pas définir d'entité décisionnaire. C'est ici que réside la déviance avec la norme administrative du partenariat puisque l'absence de chef de file poserait des problèmes juridiques précis tels que l'impossibilité à contractualiser avec l'administration.

⁷⁴ Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité.

Sur ce point, la constitution du Collectif Archives LGBTQI et son passage au statut d'association loi 1901, le 3 février 2018 (Chantraine, 2021, p. 528), a pu être une solution, si ce n'est une réponse, au besoin de l'administration de pouvoir signer des conventions avec ses « partenaires ». Mais cela n'a pas suffi. La cheffe du service, Laurène Asselin, développe le même type d'argument :

« Les associations auxquelles on fait face, dans ce monde LGBT, sont extrêmement difficiles. C'est un monde qui est très parcellé, qui n'arrive pas à trouver une voie commune, une voix V-O-I-X et une voie V-O-I-E commune [...] et qui n'arrive pas à se structurer. [...] Moi, je n'ai pas 36 000 façons de faire, je n'en ai qu'une. » (Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité).

Cette dernière remarque illustre la stabilité du cadre dans lequel agit l'administration et l'affirmation de sa rigidité. Le propos met en évidence un rapport de force dans lequel, pour la responsable du service, c'est aux associations de s'adapter à l'administration et non l'inverse. Dans une optique comparative, la question de la multiplicité des acteurs interroge. Tous les milieux associatifs organisés autour d'une cause sont constitués d'une multiplicité de collectifs. Pourquoi serait-ce différent ? L'enquête montre que la cause LGBT donne lieu à une configuration particulière de la relation mairie-associations. On a vu que dans le cas des associations antiracistes, la municipalité veillait à trier strictement les structures qu'elle souhaitait comme interlocutrices et celles qui étaient exclues de ces relations. Dans le cas de la politique LGBT, on fait l'hypothèse que cette pratique est impossible : le projet de centre d'archives contraint la mairie à accepter autour de la table des associations dont la radicalité lui est inhabituelle. Celles-ci considèrent que l'investissement financier de l'administration est nécessaire et légitime tout en contestant les termes proposés par la mairie et en refusant de renoncer à leur autonomie. Laurène Asselin résume et critique cette position : « C'était très : "Moi pour moi, par moi", et "Donnez-nous les moyens et vous n'aurez pas de regard sur la façon de faire". »⁷⁵

L'articulation des demandes de soutien institutionnel avec un refus d'assujettissement à la puissance publique n'est pas un positionnement nouveau. Il a déjà été observé dans certains mondes associatifs, comme celui des centres sociaux. Créés au XIX^e siècle pour favoriser l'intégration sociales des ouvriers, « les centres sociaux ont appris à concilier autonomie d'action et dépendance financière, et ils se sont toujours appuyés sur leurs relations privilégiées

⁷⁵ Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité.

avec les faibles ou les gens “d’en bas” pour demander un soutien aux forts et aux puissants, tout en revendiquant de ne pas avoir à leur rendre (trop) de comptes » (Bresson, 2002, p. 75). Dans l’espace de la cause des femmes, la relation entre l’État et les grandes associations féministes est structurante de la politique nationale des droits des femmes. Les associations ont été vues dès le début des années 1980 comme le moyen de concrétiser l’action des instances étatiques des droits des femmes, cherchant à faire des associations un « bras armé » du ministère des droits des femmes (Revillard, 2007, p. 273), dans un contexte d’espace de la cause des femmes qui rapproche les « fémocrates » et les militantes (Bereni, 2012). Le Planning familial est un exemple de structure dans laquelle la question du rapport à l’État s’est posée de façon complexe. La longue résistance de l’association à la salarisation s’expliquait par la volonté de ne pas dépendre de l’État. L’image du « bon dispensaire » faisait office de figure repoussoir (Romerio, 2022, p. 81) et le bénévolat était vu comme le moyen de garantir l’autonomie des différentes associations départementales (*Ibid*, p. 88). C’est le cas jusqu’à ce que le salariat soit vu comme une possibilité d’autonomisation pour les travailleuses du Planning à partir des années 1980, et que les financements publics deviennent progressivement la norme des différentes antennes de l’association.

À Paris, dans le cas des politiques catégorielles étudiées, on note une spécificité des associations LGBT. Dans le cas des associations féministes, les interlocutrices de la mairie sont les plus institutionnalisées du secteur. Dans le cas des minorités ethno-raciales, les acteurs municipaux fournissent un travail permanent de réaffirmation de la frontière entre les interlocuteurs audibles et ceux qui ne le sont pas. Dans le cas des associations sur le handicap, les représentant-es des personnes handicapées auprès de l’État et des collectivités sont les gestionnaires d’établissements médico-sociaux. Finalement, le secteur associatif LGBT se singularise par un partenariat conflictuel avec la mairie. Le responsable d’une association financée par la mairie, Queer et +, décrit cette spécificité :

« Quand on va comparer les associations LGBT aux associations, justement pour les droits des femmes, les associations LGBT, ce n’est pas des grosses machines. C’est des assos très peu subventionnées, c’est des assos qui ont peu de budget, c’est des assos qui n’ont pas de salariés, donc qui ne sont pas professionnelles non plus. » (Entretien avec Edwin Sebag, président de Queer et +).

Deux hypothèses peuvent expliquer cette configuration inédite. D’une part, les associations peuvent percevoir une instrumentalisation de la cause LGBT par la mairie – ou « pinkwashing » (Jaunait *et al.*, 2013) - pour apparaître moderne, progressiste et attractive économiquement

(comme dans le cas du tourisme). Une agente du SDE parle ainsi de « certaines associations qui se mettent tout de suite sur la défensive, qui ont peur qu'on utilise leur travail pour faire valoir la politique municipale. »⁷⁶ Cette vision des choses peut alimenter l'idée d'un devoir de la mairie envers les associations et motiver les demandes d'aide financière.

D'autre part, l'histoire de la lutte contre le sida et de l'inaction étatique sur l'épidémie peut agir comme une dette non prescrite dans les relations entre associations et autorités publiques. À Paris, la question des archives LGBT est intrinsèquement liée à l'histoire de la lutte contre le sida puisque ce sont en partie les mémoires de cette lutte qu'il s'agit de protéger. « À chaque décès, à chaque déménagement, des milliers de cartons de documents sources, de photos, de vidéos, d'affiches et de livres ont disparu » : cette « hémorragie historique » se poursuit, faute de lieu pour entreposer ces archives, explique Didier Lestrade, cofondateur d'Act Up-Paris⁷⁷. Dans cet article pour Slate du 8 septembre 2017, il dénonce l'enlèvement du projet, que la mairie aurait laissé « pourrir dans les pires magouilles ». Il va plus loin :

« Ces pestiférés ont été oubliés par la nation comme les témoins gênants du désintérêt national. Et pour cause. À travers les milliers de comptes-rendus de réunions d'Act Up, les noms des responsables sont clairement lisibles. Dès le début de l'association, notre travail était transparent, tout était écrit et diffusé. En étouffant la possibilité de consulter ces archives, la mairie de Paris cherche à dissimuler la cécité de son administration et détruit le souvenir de la crise sanitaire qui a profondément marqué la capitale. »

Pour le militant, c'est pour dissimuler le rôle des élites politico-administratives de l'époque dans le manque d'action politique contre l'épidémie que la mairie tarde à créer un centre d'archives LGBT à Paris, ville européenne la plus touchée par le sida⁷⁸. Selon lui, la mairie n'aurait pas intérêt à rendre accessible des documents qui nomment et mettent en cause l'institution. Ce dernier extrait illustre la teneur et la véhémence des critiques formulées à l'égard des pouvoirs publics, et notamment de la ville de Paris.

Ainsi, la notion de professionnalisation est utilisée par les acteur·ices municipaux pour nommer ce qu'ils considèrent être une déviance des associations vis-à-vis des normes bureaucratiques.

⁷⁶ Entretien avec Anne Lecourt, agente du Service de l'égalité.

⁷⁷ Didier Lestrade, « S'il n'y a pas de centre d'archives LGBT/sida, Delanoë et Hidalgo se partageront mes cendres sur la tête », Slate, 8 septembre 2017, [En ligne] [slate.fr/story/150962/centres-archives-lgbt-compte-rebours-lance](https://www.slate.fr/story/150962/centres-archives-lgbt-compte-rebours-lance).

⁷⁸ *Ibid.*

On va voir maintenant que la position contestataire des associations interlocutrices de la ville participent de leur catégorisation comme « non-professionnalisées ».

b. La professionnalisation comme modération formelle et idéologique

L'idée de professionnalisation recouvre une deuxième signification, liée à la première : celle de la modération de la forme et du fond. La radicalité politique et la posture contestataire que peuvent avoir les associations sont condamnées. Du point de vue du SDE, les discours que je recueille font état d'une attitude singulière des associations, décrites comme particulièrement critiques. Laurène Asselin parle d'un « circuit associatif qui est très virulent », qui a fait preuve de « hargne contre la ville quand on essayait de travailler autour des archives », précisant : « On se faisait engueuler sèchement. »⁷⁹ On retrouve ici ce que Guillaume Gourgues a identifié au niveau des instances de concertation sur le handicap, dans lesquelles la présence de citoyen·nes handicapé·es finissait par poser problème. Il expliquait : « La prescription d'une norme se révèle au fur et à mesure de l'expérimentation et condamne l'attitude des personnes handicapées dont le comportement trop "méchant" – en l'occurrence en dehors des règles tacitement édictées – ne convient pas aux arènes feutrées de la coopération entre pouvoirs publics et associations, caractéristiques des politiques du handicap depuis les années 1970. » (Gourgues, 2013, p. 193). Dans le cas des politiques parisiennes, les associations du Collectif Archives se distinguent par exemple d'une association sportive féministe comme Foot Pour Toutes, qu'on a étudiée dans le chapitre 4, dont les membres s'accommodaient du cadre administratif tout en n'hésitant pas à interpeler de façon critique la maire de Paris.

Pour les agents comme Stanislas Guerraz, être un·e interlocuteur·ice de la ville de Paris exige d'employer un mode d'expression policé et l'inverse est vécu comme insupportable. Son cas se caractérise par un manque de reconnaissance dans les deux environnements : la mairie de Paris et le monde associatif LGBT. Il évoque plusieurs fois au cours de notre entretien les associations qui se montrent critiques envers la mairie de Paris. Il cite : « Les croques-menu et les grattes-machin et les jamais-contents qui n'ont jamais rien fait avant, qui n'ont jamais rien demandé, qui ne demandaient quasiment rien à Chirac ou à Tiberi et qui là, font les difficiles ». (Dans

⁷⁹ Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité ».

cette formule, le fait de « demander » renvoie à la demande de subvention.) L'agent envisage le soutien municipal au tissu associatif LGBT comme un marqueur de gauche. Il insiste donc sur la comparaison entre l'époque où la majorité municipale était à droite et où aucune mesure ne concernait les minorités sexuelles et de genre.

« Les enfants gâtés, certains qui critiqueraient la politique de la ville sur ces sujets, tu as envie de leur dire : “Mais vous oubliez d'où on vient, il n'y a même pas 20 ans quoi !” Et puis surtout, vous allez voir ce qu'il se passe à Marseille, 2^e ville de France, à Strasbourg [...], Rome, Londres.... Ils n'ont pas de centre LGBT à Londres aujourd'hui. Allô, on est en 2018 ! » (Entretien avec Stanislas Guerraz, agent du Service de l'égalité).

La comparaison qu'il opère avec d'autres villes sert à valoriser le volontarisme de la ville de Paris. En comparaison avec des villes françaises ou européennes, critiquer la ville de Paris s'apparente pour lui à de l'ingratitude. Au-delà de la forme, ce que les acteurs appellent « professionnalisation » renvoie aussi à au positionnement politique, comme l'explique Thierry Kovac.

« Mais c'est vrai, on nous reproche un soutien faible, c'est vrai. Et je pense qu'effectivement, le saut qualitatif dans la professionnalisation, suite à la professionnalisation des associations, peut être très fort. Même si là, on se confronte en quelque sorte à un milieu associatif LGBT extrêmement militant et moins entrepreneurial, comme il peut l'être dans d'autres pays, mais des pays très proches. Je veux dire à Amsterdam, l'ersatz d'Inter-LGBT, qui donc a comme objet social d'organiser des festivités, fait aussi, est aussi, une association de lutte contre les discriminations forte. Et ils ont un immeuble avec une soixantaine d'employés et voilà, ils font du plaidoyer, ils font de l'aide juridique et c'est très très différent. Et je ne dis pas que c'est mieux, je dis que c'est différent. Et que voilà, on ne peut pas concevoir, on ne peut pas dire : “Oui, mais ça ne marche pas ici parce qu'on ne donne pas assez d'argent”. Oui même si on donnait plus d'argent en fait, il y a aussi une histoire collective avec une défiance vis-à-vis de l'institution très forte. Je veux dire, il suffit de voir quelle est la réaction de certaines associations face à FLAG!, l'association des policiers LGBT qui, pour moi, en tant que réformiste, sont leurs meilleurs alliés. Mais il y en a qui ne traiteront jamais avec eux. Les assos trans les ont en grippe total. » (Entretien avec Thierry Kovac, conseiller technique auprès du premier adjoint).

Thierry Kovac avance la thèse d'une exceptionnalité du milieu associatif LGBT parisien en matière de radicalité politique. L'opposition entre un secteur associatif « extrêmement militant » et un secteur associatif « entrepreneurial » évoque la catégorie d'entreprise associative, qui correspond à des structures définies par la loi de 1901 comptant au moins un-e

salarié.e. C'est le cas du Centre LGBT de Paris Ile-de-France, qui reçoit la plus grosse subvention de la ville et qui compte une coordinatrice salariée. Selon Matthieu Hély, les entreprises associatives « oscillent perpétuellement entre une rationalité en valeur où le projet éthique importe plus que l'ajustement des moyens matériels et une rationalité instrumentale où seul le calcul guide l'action » (2009, p. 100). L'exemple d'Amsterdam vise à signifier que la dimension entrepreneuriale et la défense des droits ne sont pas incompatibles. Cela renvoie aussi à un certain positionnement politique. Thierry Kovac regrette plusieurs principes comme le refus de la collaboration avec des policier-es sur la base d'une communauté de sexualité ou le refus des formes d'organisations « entrepreneuriales ». Il voit là une différence avec sa propre position de « réformiste ». C'est donc également sur l'axe gauche-droite que se situe les différences idéologiques entre les acteurs.

Le fait que l'administration cherche à normaliser les associations et conditionne son soutien à ces évolutions a été montré dans différents secteurs. L'ouvrage coordonné par Lee Ann Banaszak, Karen Beckwith et Dieter Rucht (2003), « *Women's Movements Facing the Reconfigured State* », a pris pour objet l'évolution des relations entre les mouvements féminins et féministes et les États occidentaux. Les auteur-ices montrent que, dans les différents pays d'Europe de l'Ouest et d'Amérique du Nord, ces reconfigurations ont eu des trajectoires comparables, passant de modes d'actions confrontationnels et d'organisations informelles et indépendantes de l'État dans les années 1970, à des collaborations avec les institutions dans des modalités plus modérées dans les années 1990. En France, Alice Romero explore les appropriations différenciées des mots d'ordre des politiques publiques, montrant que certaines associations du Planning Familial se conforment aux catégories de l'action publique – en intégrant les questions de « laïcité » par exemple dans leur interventions scolaires - tandis que d'autres vont porter un regard critique sur ces catégories, en cherchant à limiter la pénétration du vocabulaire institutionnel dans leur travail, tout en restant dans le cadre des financements publics (2022, p. 200). De même, dans d'autres secteurs associatifs, comme la prévention des risques liés à l'usage de drogues, Gwenola Le Naour a montré que l'entrée d'associations dans l'action publique, même « en la contestant », transforme le travail associatif (2005). Elle parle d'une « canalisation de l'action collective » : par le travail partenarial et même de façon indirecte, l'administration oriente et agit sur l'action des associations, qui se conforment progressivement à ses attentes (Le Naour, 2005, p. 22). Dans son cas, l'objectif de défense des usager-es et de transformation de la politique sanitaire a évolué vers la mise en œuvre de programmes de réduction des risques, qui ont petit à petit « coupé » les structures de leur public.

La chercheuse montre aussi que « la participation à l'action publique aboutit à une spécialisation sur des formes d'interventions spécifiques parce que les pouvoirs publics attendent d'eux ce genre de spécialisation pour leur allouer des ressources supplémentaires » (Le Naour, 2005, p. 24). À Paris et dans le cas des associations LGBT, les demandes matérielles et financières des associations auprès de la municipalité ont produit des résultats limités. Le cas du centre d'archives a montré que l'allocation de ressources dépend de la conformité des structures aux normes institutionnelles. La possibilité de financement d'un équipement géré et dirigé par des associations a été soutenue par une minorité de responsables municipaux et a finalement échoué. En 2022, 20 ans après l'engagement de Bertrand Delanoë, le centre d'archives LGBT n'existe toujours pas.

C'est donc l'autonomie des associations, et le fait que leurs demandes cherchent à se soustraire d'un rapport de tutelle, qui pose problème. Dans le cas de l'aide financière, on voit que la municipalité a enregistré une augmentation sensible du nombre de demandes de subventions en 2021, passant de 36 en 2020 à 50⁸⁰. Ce sont 1 014 491 euros de subventions au total qui ont été demandés par ces 50 associations⁸¹. Finalement, 34 projets associatifs reçoivent un financement, pour un total de 281 000 euros. Ce sont donc 42 % des demandes de subventions au titre de la politique LGBT, et 72 % du montant demandé, qui ont été refusées en 2021. En 2009, Matthieu Hély montrait que les entreprises associatives, entendues comme structures salariant au moins un-e de leurs membres, constituaient un angle mort de la statistique et de la comptabilité publique. Plus de 10 ans après, leur existence semble s'être normalisée au point qu'il semble impossible pour des autorités publiques locales d'envisager d'autres types de relations avec des structures associatives.

Enfin, il faut noter que la critique administrative des associations dépasse la question de leur attitude ou propos contestataires. Elle va parfois jusqu'à remettre en cause le fait que les personnes LGBT constituent une cible d'action publique, comme le montre le discours de Laurène Asselin.

« Qu'est-ce que c'est la vie de cette communauté ? Pourquoi il faut en parler comme communauté ? Pourquoi ne pas être intégré dans un autre type de discrimination ? Pourquoi focaliser la communauté LGBT, en faire une commission spécifique, comme c'est actuellement le sujet, avoir des archives spécifiques ? [...] Et pourquoi faut-il reconnaître... Est-ce qu'on ne

⁸⁰ Document interne « 200513 - TABLEAU SUB LGBT 2014 à 2021 ».

⁸¹ *Ibid.*

peut pas le mettre comme une discrimination, ma foi, sur un parcours effectivement individuel, personnel, d'identité de genre, mais ma foi, pas plus que beaucoup d'autres spécificités de type publiques ? » (Entretien avec Laurène Asselin, cheffe du Service de l'égalité).

Alors même que la construction de cette politique a consisté à faire évoluer des politiques existantes (l'aide aux victimes, les RH et la lutte contre les discriminations) en concevant des actions visant les minorités sexuelles et de genre, la cheffe du SDE remet en question la particularisation des LGBT comme groupe dont l'existence justifierait des programmes spécifiques. Il y a là une comparaison possible avec les autres politiques catégorielles. Concernant les femmes, il n'y a pas de remise en cause de la délimitation de cette catégorie – si tant est qu'elle n'est pas décrite comme telle. Par contre, il y a un parallèle avec les minorités ethno-raciales, pour lesquelles les résistances à ce qu'elles soient catégorisées comme cible d'action publique sont particulièrement fortes.

La résistance à la construction d'une politique publique autonome montre que les personnes LGBT ne constituent pas une cible qui va de soi. On peut faire un lien avec la catégorisation de l'homosexualité comme relevant de l'ordre du privé et ce sur quoi l'État n'a pas à intervenir. Le propos permet de voir comment l'acceptation universaliste de la catégorie de discrimination, caractéristique de son appropriation française, peut être utilisée pour diluer les contours de groupes minoritaires. On a vu qu'au Bureau du handicap, la responsable considérait que le référentiel de l'anti-discrimination reviendrait à se préoccuper de « cas individuels » et non du handicap en général. Elle mettait donc à distance ce registre, au profit du prisme médico-social qui définit leur action. Au sein du SDE, la cheffe du service associe également l'anti-discrimination à l'échelle individuelle, mais voit cela positivement. Elle oppose ce principe à la promotion d'une défense des droits qui se situerait à l'échelle du groupe. On retrouve les effets de l'universalisme abstrait dont on a observé les conséquences sur les politiques en direction des femmes (le cadrage du féminin universel) et en direction des minorités ethno-raciales (la segmentation des programmes et l'indicibilité des cibles). Parmi les normes administratives, il faut donc inclure l'effacement des particularismes. Les politiques catégorielles occupent une position atypique dans l'espace des politiques publiques : leur existence va à l'encontre de la norme républicaine d'une société une et indivisible et leur fonctionnement donne à voir les tensions et les ambiguïtés que suppose la reconnaissance des minorités comme groupes.

En tant que catégorie émique, la professionnalisation renvoie donc à une double norme d'ajustement au cadre administratif et de modération politique. Premièrement, la professionnalisation désigne la nécessité pour un collectif de pouvoir juridiquement contractualiser avec la ville et de rendre des comptes – financiers et comptables - sur ces actions. Les collectifs informels et la multiplicité de parties prenantes posent problème à l'administration. Deuxièmement, l'idéal de modération renvoie d'une part à une norme de discours policé, qui respecte un mode d'expression feutré, et d'autre part à une mise à distance de la radicalité politique. Cette norme évoque la figure du fonctionnaire territorial modéré, « bon français », capable de traiter avec tout le monde, promue par les concours de la fonction publique (Biland, 2008). Cette norme montre que l'administration souhaite que les associations lui ressemblent. La comparaison de Thierry Kovac avec la ville d'Amsterdam montre qu'il paraît inenvisageable de financer largement une structure si celle-ci ne partage pas un certain nombre de points communs avec l'administration. Des auteurs ont parlé à ce titre d'« isomorphisme institutionnel » (Enjolras, 1996) pour désigner le fait que, pour des associations, « la proximité à l'égard des administrations publiques se traduit par la reproduction mimétique et diffuse du modèle bureaucratique » (Hély, 2009, p. 34). Dans notre cas, c'est du fait de leur radicalité politique et de leur défiance vis-à-vis des pouvoirs publics que l'intégration des normes institutionnelles de la part des associations semble insuffisante.

Dans le secteur LGBT, certaines associations se sont pourtant approprié ces normes : la façon dont elles l'ont fait nous en apprend davantage sur l'administration, ses attentes et son fonctionnement.

3. La professionnalisation du point de vue associatif : maîtrise des rouages institutionnels et fabrication anticipée de politiques publiques

Pour analyser l'usage de la catégorie de professionnalisation du point de vue d'une association, on prend le cas de Queer et +. Créée en 1985, l'association se définit comme « le mouvement d'affirmation des jeunes lesbiennes, gais, bi et trans »⁸². Composée entièrement de bénévoles, l'association se dédie aux personnes LGBT de 15 à 30 ans. Ses activités se déploient sur trois axes : un accueil et des activités conviviales et de loisir pour les jeunes, avec une possibilité

⁸² Entretien avec Edwin Sebag, président de l'association Queer et +.

d'accompagnement psychologique, des interventions scolaires sur l'homophobie, la transphobie et le sexisme, et une activité de plaidoyer. Au moment de l'entretien en janvier 2020, son président Edwin Sebag m'explique que la structure procède à un « changement d'échelle » avec l'objectif d'employer cinq à sept salarié·es d'ici un an. Son budget en 2019 comportait 280 000 euros de financements publics, un montant en nette augmentation puisqu'il était l'année précédente de 70 000 euros. Cette année-là, Queer et + reçoit de la ville de Paris 15 000 euros de subventions annuelles, qui se divisent en 13 000 euros de la Direction de la jeunesse et des sports (DJS) et 5 000 euros du SDE. La majorité du financement de la ville de Paris ne vient donc pas du SDE. L'association n'est pas à ce stade une « entreprise associative » à proprement parler puisqu'elle n'emploie aucun·e salarié·e, mais elle aspire à le devenir. Dans la typologie des associations employeuses, Matthieu Hély définit le cas des « entreprises associatives partenaires ». Nées de la politique de la ville et des politiques d'insertion socio-professionnelle et de lutte contre l'exclusion, celles-ci se caractérisent par le fait que « l'éthique associative incarnée par la présence de nombreux bénévoles et l'attachement au projet fondateur garantissent une relative indépendance dans la gestion et les orientations collectives » (Hély, 2009, p. 112). On va voir que Queer et + s'apparente à cette catégorie, avec le paradoxe suivant : c'est une association qui cherche à produire une politique publique tout en n'étant pas (encore) financée pour le faire.

Son président, Edwin Sebag, a 25 ans. Sa mère exerçait comme diplomate et son père comme dirigeant d'entreprise. Il est titulaire d'une licence de droit et est en cours de validation de deux masters : l'un en relation internationales et l'autre en « analyse de crise et gestion humanitaire » dans le cadre d'une « valorisation des acquis d'expérience » (VAE), fondée sur son travail à Queer et +. Il revendique explicitement une participation à l'action publique et décrit ainsi l'activité de plaidoyer de la structure :

« [C'est] le fait de construire des politiques publiques inclusives des jeunes LGBT, autant au sein des collectivités territoriales que des régions, des ministères et des pouvoirs publics. Donc, ça se traduit par des réunions avec la ville de Paris et le fait de siéger dans différentes commissions, dans différents comités, de saisir le défenseur des droits également, voilà, d'intervenir dans un champ large d'acteurs publics et d'acteurs associatifs, et aussi au sein d'organisations internationales type UNESCO, conseil de l'Europe, Union Européenne, pour porter la voix des jeunes LGBT français. » (Entretien avec Edwin Sebag, président de l'association Queer et +).

L'activité de « construction » de l'action publique suppose d'intervenir auprès de différentes autorités et donc d'apparaître comme un interlocuteur crédible. Le président de l'association explique que ce travail de représentation lui revient. On peut faire l'hypothèse que le fait d'être un enfant de diplomate a pu jouer un rôle dans le rapport qu'il entretient avec les différentes instances internationales et nationales citées. Il explique ainsi avoir suivi des formations de la direction de la jeunesse du conseil de l'Europe à 18 ans et résume en évoquant Queer et + : « j'ai un peu ramené mon bagage à moi. »

En raison de son action de relai des politiques publiques et de la dépendance aux financements sur projet, Queer et + correspond au modèle de l'entreprise associative partenaire : sauf qu'elle n'a pas (encore) de salarié-es. Edwin Sebag revendique ce principe : pour lui, il faut d'abord être partie prenante de l'action publique pour gagner le droit d'être financé. Il explique qu'à l'origine, l'association se concentrait avant tout sur les activités de sociabilité, pour sortir les jeunes de l'isolement, et sur les interventions scolaires. Dans un deuxième temps, sa démarche auprès de potentiels financeurs a été de dire : « Maintenant qu'on fait ça, et qu'on a un gage, entre guillemets “de qualité”, il est temps de nous subventionner pour notre fonctionnement. »⁸³ Le président considère donc qu'il faut d'abord contribuer à une politique publique avant d'être subventionné pour le faire. On peut y voir une intégration de la norme de la tutelle de l'État sur l'action associative, et également faire l'hypothèse qu'il y a là un marqueur des causes catégorielles. On a vu que dans le cas de la cause LGBT, les relations entre la mairie et les associations sont marquées par un refus de l'autonomie associative. Pour devenir un interlocuteur de la municipalité et un relai légitime de l'action publique, les structures comme Queer et + doivent attester d'une incorporation des normes institutionnelles. Cela peut consister à faire preuve d'une participation à l'action publique préalable à tout financement.

Edwin Sebag oppose sa démarche à celle des associations engagées pour le projet de centre d'archives LGBT.

« [Nous c'est] : “Ben voilà, on fait plein de projets bénévoles, et maintenant, donnez-nous de l'argent, parce qu'en fait, on s'est prouvé”. Là, du coup, d'un point de vue des militants, du centre d'archives, on est dans du : “Donnez-nous l'argent, on fait ce qu'on en veut et vous n'aurez rien à dire.” C'est une position, pour moi en tout cas, qui ne se tient pas d'un point de vue des pouvoirs publics. Si on a envie de tenir un discours comme ça, c'est : “On a lancé notre centre d'archives, on a tant d'archives, voilà combien de personnes fréquentent notre centre

⁸³ Entretien avec Edwin Sebag, président de l'association Queer et +.

d'archives. Maintenant, il faut que vous nous donniez de l'argent ou maintenant, il va falloir relocaliser notre centre". Pour moi, en fait, il faudrait qu'on rentre plus là-dedans. » (Entretien avec Edwin Sebag, président de l'association Queer et +).

L'exemple du centre d'archives montre bien qu'il considère qu'un projet associatif doit exister *avant* que la structure soit légitime à demander de l'argent public pour le financer. Il évoque également le recours aux indicateurs chiffrés pour justifier de l'action associative, ce qui peut venir d'une habitude à devoir rendre des comptes à des bailleurs institutionnels. Le choix des mots montre une appropriation des normes administratives puisqu'il considère que, si la position des structures engagées pour le centre d'archive ne « tient » pas, c'est bien « du point de vue des pouvoirs publics ».

Il y a cependant une communauté d'intérêts entre les différents collectifs. Queer et + fait partie des « soutiens non membres » du Collectif Archives LGBTQI et a signé ses « Douze priorités pour un Centre d'archives, des mémoires et d'expositions lesbiennes, gay, bi.es, trans, queers et intersexes »⁸⁴. Edwin Sebag définit Queer et + comme « très modéré » mais il juge important le rôle de militant-es plus radicaux. Il explique : « C'est très bien d'avoir des militants comme eux, comme ces militants-là. Moi, je ne me considère pas comme un militant comme ça, et de toute façon, Queer et + a toujours été très bisounours. Donc, on n'a jamais été dans des actions militantes type à la Act Up etc. » Il fait donc une distinction entre sa propre pratique associative et celles, démonstratives et contestataires, de groupes comme Act Up (Broqua, 2005). Mais s'il s'en distingue, il considère que « c'est bien d'avoir des militants qui sont contre tout » parce que sinon « l'administration va juste s'endormir »⁸⁵. On peut donc mettre en avant le rôle des collectifs radicaux dans la structuration de la politique parisienne envers les LGBT. Même si les demandes des associations qui revendiquent leur autonomie n'aboutissent pas, leur posture contestataire a empêché une administration comme la ville de Paris d'éviter la cause et l'a poussée à faire des minorités sexuelles et de genre une catégorie légitime d'action publique. Elle ouvre aussi des possibilités en termes de ressources pour les structures plus proches des attentes de l'administration. C'est ce que je constate quand j'assiste à la deuxième « Commission LGBTQI+ de Paris », le 15 octobre 2019.

⁸⁴ « Douze priorités pour un Centre d'archives, des mémoires et d'expositions lesbiennes, gay, bi.es, trans, queers et intersexes », 6 septembre 2017, [En ligne] archiveslgbtqi.fr/wp-content/uploads/2018/10/12-priorit%C3%A9s-Collectif-Archives-LGBTQI.pdf.

⁸⁵ Entretien avec Edwin Sebag, président de l'association Queer et +.

Une cinquantaine de personnes sont présentes autour de la grande table ovale d'une salle de l'hôtel de ville. Le premier adjoint, Emmanuel Grégoire, prend la parole en premier. Après des remerciements, il énumère les actions mises en place dans le cadre du plan d'action en faveur des personnes LGBT et leurs avancées. Il parle de « deux nouveaux réseaux d'aide aux victimes, pour le 10^e et Paris centre », d'« actions en milieu scolaire », de « l'ajout d'une formation discrimination au sein de l'administration parisienne », d'une « permanence accès au droit du bus du Barreau de paris Solidarité », du « soutien au tissu associatif » qui est passé de « 185 000 à 258 000 euros de 2018 à 2019 » et de la participation de la ville à la Quinzaine de Fiertés. Il ajoute : « Nous avons fait beaucoup sur l'accompagnement du public trans et intersexe, avec la DJS. Nous avons beaucoup fait mais jamais assez. Et la DICOM aussi, on prépare une campagne spécifique.⁸⁶ » (Extrait du journal de terrain).

L'effet de liste donne une impression d'ampleur de la politique menée et le fait d'énumérer ces éléments dans un discours introductif procure une impression de renversement du rapport de force. Au moment de cette observation, je suis très surprise de la teneur de ce discours. C'est la première fois, en quatre ans de terrain, que j'observe un élu donner l'impression qu'il rend des comptes aux associations. Que ce soit vis-à-vis des associations féministes ou des associations financées au titre de la lutte contre les discriminations, je n'ai jamais vu Lucile Savary occuper une position équivalente. Du point de vue d'enquêtrice, il y a là une spécificité nette de la politique LGBT vis-à-vis des autres politiques catégorielles.

Les rapports de l'association Queer et + aux pouvoirs publics, et notamment la façon dont Edwin Sebag négocie des financements, informe sur les qualifications nécessaires à la « professionnalisation » associative. La façon dont cette problématique intervient au cours de l'entretien est révélatrice du fonctionnement administratif des subventions. Je pose à Edwin Sebag la question suivante :

« Je me rends compte à quel point le côté “toucher les jeunes” est une espèce d'enjeu [...] pour les politiques, au niveau de l'action publique en général. Il y a vraiment une impression que c'est un public difficile à capter, à saisir, à mobiliser. [...] Est-ce que ça, ça fait partie par exemple du type d'arguments qui peuvent être mis sur la table ? »

Ici, c'est bien le travail de terrain et en particulier l'immersion de longue durée qui a permis de prendre conscience des objectifs internes dans l'octroi de subventions et de la cible privilégiée

⁸⁶ Direction de la jeunesse et des sports ; Direction de l'information et de la communication.

que constituent « les jeunes »⁸⁷. La question vient également de l'analogie de position entre enquêtrice et enquêté. En tant que doctorante Cifre, la socialisation au fonctionnement de la ville de Paris s'est également produite sur le temps long. On a par exemple évoqué dans l'introduction générale qu'il a fallu deux ans de présence sur le terrain pour que le contenu des entretiens avec des agent-es de différentes directions paraissent tout à fait compréhensible. Suite à la question que je lui pose, Edwin Sebag explicite les différentes stratégies qu'il met en place selon ses interlocuteur·ices.

« La région [...] il y a le côté jeune exclu isolé. Donc, ça va être l'argument : "c'est une catégorie de personnes qui vivent dans une précarité sociale". Et c'est plus les arguments politiques qui vont être utilisés par l'association en montrant tout l'isolement à travers les études, à travers le plaidoyer qu'on fait déjà. "Ben voilà, enfin, nous on agit contre ça. C'est une réalité, on est un acteur de terrain, donc c'est nous qui avons accès à ces jeunes-là. Et du coup, si vous voulez avoir accès à ces jeunes-là, il faut nous financer." [...] Dans le cadre de l'ARS [Agence régionale de santé] par exemple, et tout ce qui est santé, ministère de la santé etc., on va aussi entrer dans le même discours. C'est : "En fait, les institutions n'ont pas accès à ces jeunes, on voit qu'il y a une augmentation du VIH dans la catégorie de jeunes gays, si vous voulez avoir accès à des jeunes gays, ben vous devez soutenir l'asso de jeunes gays pour qu'on puisse avoir accès aux jeunes gays, en fait". Et là, du coup, de fil en aiguille, le financement est débloqué. [...] Donc, après, disons que le discours, il est modelé pour chaque institution. Le ministère de la culture, on va être dans l'accès à la culture, on va être dans la lutte contre la LGBT-phobie dans les écoles, etc. enfin, les écoles dépendantes du ministère. Éducation nationale, on va être dans la lutte contre le harcèlement scolaire. » (Entretien avec Edwin Sebag, président de l'association Queer et +).

Edwin Sebag positionne son association comme une courroie de transmission entre l'administration et le public ciblé, les jeunes LGBT. Cet accès à une population précise représente une expertise qui justifierait l'aide publique, de même que les associations d'usager-es de drogues étudiées par Gwenola Le Naour permettait à la municipalité marseillaise d'avoir accès à ce groupe (2005). On retrouve dans les deux cas le fait que les membres et responsables de l'association soient eux-mêmes concernés par son objet. Identifier et maîtriser

⁸⁷ Un matériau issu de l'enquête - peu mobilisé dans la thèse - correspond à l'observation de plusieurs « Commissions locales d'appel à projets politique de la ville » dites CLAP. Ces commissions réunissent les équipes de développement local de l'arrondissement (c'est-à-dire les agent-es de la politique de la ville) et les membres des directions sectorielles de la mairie centrale. Leur déroulement consiste en une négociation des premiers avec les seconds pour décider du montant de financement accordé à chaque association. Les échanges peuvent donner lieu à de véritables parties de ping-pong. Ce sont ces réunions qui ont permis de réaliser à quel point le critère de l'âge était critique dans les projets soutenus par l'administration. Il pouvait ainsi arriver qu'une direction refuse de financer une association parce qu'elle ne ciblait pas la bonne tranche d'âge – les 5-12 ans au lieu des 7-15 ans par exemple.

le langage et les enjeux des différent·ices interlocuteur·ices suppose ainsi plusieurs compétences : identifier les administrations qui correspondent aux différents segments de l'activité de l'association ; avoir connaissance des priorités politiques de chaque secteur ; traduire chaque segment en objectif d'action publique propre à chaque administration. Queer et + connaît donc un processus de professionnalisation au sens d'une augmentation de ses capacités financières et d'une rationalisation des activités qui, dès lors, demandent des qualifications spécifiques.

On observe que ce mode de recherche de financements est lié à l'objet de l'association, à savoir la défense des droits. Parce que les causes catégorielles ne constituent pas un secteur d'action publique, les associations sont tenues, si elles veulent croître, de pénétrer dans différents secteurs et pour cela d'en maîtriser les enjeux. En soi, le fait de devoir rechercher une variété de financeurs n'est pas propre aux causes catégorielles mais c'est une caractéristique, et potentiellement une difficulté supplémentaire, pour les associations de défense des droits. Cette configuration est également révélatrice du financement par projet, propre aux « entreprises associatives partenaires », qui suppose de multiplier des financements de court terme pour gagner en stabilité. Edwin Sebag explique que la maîtrise des organigrammes administratifs est une qualification qu'il a mis du temps à acquérir.

« Il faut savoir c'est qui l'interlocuteur, c'est quelle direction, c'est quel truc, c'est quel machin. Et quand on prend l'habitude, on se rend compte qu'en fait, on a tous ces acronymes, mais qu'en fait, il y a que nous qui les maîtrisons ces acronymes-là, et qu'il nous a fallu du temps pour les maîtriser, du temps pour savoir qui contacter. Et limite, on est, enfin, on nous met dans n'importe quel cabinet, et puis c'est bon, on peut être conseillers municipaux, maintenant, aucun souci quoi ! » (Entretien avec Edwin Sebag, président de l'association Queer et +).

Ainsi, la maîtrise du fonctionnement institutionnel n'est pas seulement une compétence technique, elle correspond pour Edwin Sebag à un véritable « travail politique » (Demazière, Le Lidec, 2014). De même que, pour se présenter et remporter une élection, les élu·es locaux doivent maîtriser les rouages institutionnels – ce qui explique aussi les circulations entre des postes de fonctionnaire territorial et la fonction d'élue·e – les responsables associatifs doivent connaître l'administration de l'intérieur pour obtenir son soutien financier. Ces savoir-faire « se caractérisent par la capacité à mobiliser des registres techniques et des langages divers (droit, budget, architecture, environnement, démocratie locale, urbanisme, développement économique...) » (Arnaud *et al.*, 2006, p. 14).

Ainsi, le rapport d'une association à différents financeurs nous informe sur l'administration elle-même. Le point de vue d'acteur-ices municipaux n'était pas suffisant pour éclairer les normes véhiculées implicitement par la notion de professionnalisation appliquée aux associations. Les collaborateurs politiques et les agent-es administratifs interrogés ne formulent pas toujours explicitement les connaissances et les codes que leur métier leur a permis d'incorporer. En définitive, les propos d'Edwin Sebag indiquent que ce que l'administration considère comme professionnel, c'est le fait de maîtriser ce qui lui paraît naturel.

L'appropriation associative des attentes administratives en termes de « professionnalisation » consiste donc à faire preuve d'une maîtrise technique des rouages institutionnels. Le cas de l'association étudiée révèle également une fabrication anticipée de politiques publiques, soit le fait de prendre part à une politique publique avant même de recevoir des financements pour cela. On fait l'hypothèse qu'il s'agit d'un marqueur des causes catégorielles. Enfin, le point de vue de cette association éclaire les effets de la position contestataire du secteur associatif LGBT : quand bien même les revendications vues comme radicales n'aboutissent pas, le mouvement a pour effet de contraindre l'administration parisienne à améliorer sa prise en compte des minorités sexuelles et de genre, ce qui se traduit notamment par un soutien aux structures les plus institutionnalisées.

Conclusion

Durant le mandat 2014-2020 à Paris, on assiste à la structuration d'une politique ciblant les personnes LGBT par le prisme de l'anti-discrimination. À l'époque des mandats de Bertrand Delanoë, de premières mesures ont été prises en direction des associations (subventions, mise à disposition de locaux). En 2014, un poste de chargée de mission est créé sur le sujet. À partir de 2016, des enjeux économiques et médiatiques provoquent un développement de cette politique. Le rapport de Jean-Luc Romero-Michel a pour objectif de promouvoir le tourisme LGBT à Paris, suite aux attentats de 2015 et en amont des JO de 2024. La série d'agressions homophobes et lesbophobes de 2018 deviennent un problème public suite à leur publicisation sur les réseaux sociaux par les victimes et par le relai médiatique qui s'en est suivi. C'est le phénomène qui enclenche la création d'une politique des droits. À partir de là, la municipalité met en place une politique structurée par des instances de décision, un budget propre, un plan

d'action et une orientation vers l'égalité des droits. C'est désormais moins le « pôle commercial du champ de l'homosexualité » (Busscher, 2003) qui est visé que la population parisienne LGBT dans son ensemble. Le programme consiste à intégrer la cible des LGBT dans différentes politiques que sont l'aide aux victimes, l'accès au droit, la lutte contre les discriminations et, en interne, les politiques RH. On voit cependant que le plan d'action comporte de nombreuses mesures symboliques ou déjà mises en place, symptomatique d'un effort de la municipalité de performer son volontarisme, pour désamorcer les critiques qui lui sont faites.

En effet, la cause des droits des minorités sexuelles et de genre est l'objet de rapports conflictuels entre le secteur associatif et la mairie. Le cas du projet de centre d'archives LGBT en est révélateur. Les différentes étapes et échecs de ce projet mettent en évidence une position associative qui consiste à demander un soutien institutionnel tout en exigeant de conserver une autonomie de gestion. La conjugaison d'une position critique et d'une demande d'aide financière doit être replacée dans l'histoire des relations entre associations LGBT et pouvoirs publics. Le mouvement contre le sida se caractérise pour certaines associations (comme AIDES), par une coopération avec l'État marquée par des tensions, tandis que d'autres (comme Act Up-Paris) ont fondé leur action sur la dénonciation de l'inertie et des carences des responsables politico-administratifs. Alors que le projet d'archives LGBT a pour objectif de conserver en particulier les mémoires de cette lutte, on suppose que les associations partent du principe que les institutions ont une dette envers le mouvement. En conséquence de ce rapport de force, les associations ne se soumettent pas aux attendus administratifs. Cette coopération sur fond d'hostilité est perçue du point de vue administratif comme problématique. Dans le cas du centre d'archives, les revendications associatives font l'objet d'un refus des décideur-ses politiques. Les agent-es qui ont en charge la politique LGBT condamnent la posture des associations, perçues comme insuffisamment « professionnalisées ». Soumise à l'analyse, la notion de professionnalisation révèle un certain nombre d'implicites : elle est utilisée par les acteur-ices municipaux pour désigner d'une part le respect des normes administratives et d'autre part des formes d'expression feutrée et de modération idéologique. On voit que les normes du « partenariat », telles qu'étudiées par Matthieu Hély, ont infusé dans les relations entre pouvoirs publics et secteur associatif, au point qu'il semble difficile d'envisager des liens d'interdépendance qui ne supposent pas un assujettissement et une stricte reddition de comptes.

Étudier l'appropriation de l'exigence de professionnalisation par une association permet de compléter la compréhension de la rationalité administrative en matière de relations avec les

structures locales. L'association Queer et + cherche à augmenter ses ressources et à rationaliser ses activités. Ceci exige la maîtrise de plusieurs savoirs : la connaissance des administrations susceptibles de financer les différents segments de l'activité de l'association, l'identification des priorités des secteurs et la traduction de chaque segment en objectif d'action publique. On voit qu'avant même de salarier certain-es de ses membres, l'association participe déjà à la construction de politique publique et que ce procédé est revendiqué par son responsable. On fait l'hypothèse que la fabrication anticipée de politique publique peut s'expliquer par la dimension minoritaire de ces causes, qui implique pour les associations de montrer à l'État patte blanche, en faisant preuve de leur utilité et de leur acceptation des conventions institutionnelles.

Enfin, la politique envers les personnes LGBT permet d'apporter des conclusions sur le travail administratif de l'égalité. On a vu que la position de loyauté envers l'institution du chargé de mission LGBT avait fini par poser problème. Alors que les cadres les plus critiques de la ligne municipale voient leur engagement sanctionné par la hiérarchie, le positionnement des cadres institutionnel·les rend difficile la collaboration avec des associations contestataires. Les un-es et les autres sont donc vu comme insuffisamment « administratifs ». Aucune des deux positions ne permet donc un maintien dans l'emploi dans le cadre des politiques d'égalité.

CHAPITRE 7. LA RÉPONSE INSTITUTIONNELLE AU FAIT MINORITAIRE : COMPARER LES POLITIQUES CATÉGORIELLES D'ÉGALITÉ

Introduction

Cette thèse a donné lieu à une analyse de quatre politiques catégorielles, étudiées de l'intérieur, à partir du travail administratif, des dispositifs, des relations en acteur·ices et des clivages idéologiques. Mener une recherche inductive sur les politiques d'égalité de la ville de Paris a permis de mettre au jour des problématiques différentes selon les cas et de montrer que ces programmes ne s'inscrivent pas dans un paradigme homogène, s'appuyant au contraire sur différents cadres juridiques et politiques. Le référentiel de l'anti-discrimination traverse les quatre politiques mais ne les structure pas de la même manière. Les droits à ne pas être discriminé, à ne pas être agressé ou à participer à la vie sociale, ne sont pas reconnus de la même manière pour tous les groupes sociaux. Les politiques catégorielles d'égalité renseignent ainsi sur les conditions d'existence des minorités comme groupes dont il est légitime de défendre les droits. Il faut poser explicitement la question de la mesure dans laquelle le référentiel anti-discriminatoire travaille et façonne les politiques catégorielles. On a étudié les traductions institutionnelles des débats idéologiques qui structurent quatre causes minoritaires. Il s'agit désormais d'apporter les résultats de la comparaison, pour expliciter la dimension heuristique de l'analyse conjointe de politiques visant quatre groupes sociaux : les femmes, les minorités ethno-raciales, les personnes handicapées et les minorités sexuelles et de genre. Qu'est-ce que les politiques d'égalité de la ville de Paris nous apprennent sur la reconnaissance sociale des groupes minorisés ?

Dans le prolongement du premier chapitre de la thèse sur le travail bureaucratique de l'égalité, le présent chapitre cherche à produire une analyse transversale des politiques catégorielles. Si la réflexion comparative s'est développée au fil du texte, il apparaît nécessaire d'achever ce procédé en systématisant l'analyse à partir des mêmes critères de comparaison. Dans un premier temps, l'institutionnalisation de chaque cause sera observée à partir de la réglementation, des dispositifs et des évolutions formelles des politiques au cours du mandat municipal 2014-2020. On s'interrogera sur les rôles des différent-es acteur·ices en présence, en partant des pratiques des élu·es et des agent·es. La façon dont les politiques d'égalité s'appuient sur l'action

associative sera saisie à partir de la relation qu'entretient la ville de Paris avec les associations de chaque secteur. La seconde partie part du principe que l'égalité des droits n'est pas le seul prisme par lequel les groupes minoritaires sont saisis par les institutions. La place du référentiel de l'anti-discrimination sera analysée pour chaque politique, pour montrer qu'il coexiste avec d'autres approches. Les politiques d'égalité sont structurées par des cadrages issus des mobilisations collectives. Pour chacune d'entre elles, deux cadrages s'opposent et les positions des acteur-ices (élu-es, agent-es, associations) se situent de part et d'autre d'un clivage idéologique que l'on identifiera. Enfin, on conclura sur la façon dont les politiques d'égalité définissent les frontières des groupes qu'elles ciblent.

I. Comparer les politiques catégorielles d'égalité : dispositifs, acteurs, réseaux

Il faut réunir les résultats de la comparaison des politiques d'égalité à partir des différents dispositifs étudiés, du rôle et des pratiques des acteur-ices politiques et administratifs et de leurs relations avec chaque secteur associatif.

1. Institutionnalisation et formalisation des politiques d'égalité

Le féminisme de la deuxième vague (Bard, 2012), le mouvement homosexuel (Jackson, 2009), les mouvements pour les droits des personnes handicapées (Bas, 2017) et les luttes de l'immigration (Béroud *et al.*, 2005) font partie des mouvements sociaux qui ont trouvé un catalyseur dans les années 1968. Dans ce sillage, les différentes causes ont connu des formes d'institutionnalisation différenciées. Les politiques d'égalité en direction des femmes, celles en direction des minorités ethno-raciales et les politiques du handicap se sont institutionnalisées de façon distincte les unes des autres à partir des années 1970. Les politiques d'égalité envers les personnes LGBT ont connu une institutionnalisation plus tardive (Idier, 2013, Lerch, Chauvin, 2013) - il a fallu attendre les années 2010 pour qu'un premier plan gouvernemental contre l'homophobie voit le jour.

La majorité des politiques d'égalité ne relèvent pas des compétences obligatoires des collectivités territoriales. À l'échelle d'une collectivité qui est à la fois une commune et un département, les obligations légales en termes d'action publique portent uniquement sur le handicap. En tant que département, la collectivité parisienne est responsable de la MDPH, elle délivre la prestation de compensation du handicap (PCH) et est responsable d'établissements et de services spécialisés. Les politiques en direction des femmes, les minorités sexuelles et de genre et des minorités ethno-raciales sont des politiques volontaristes : l'enquête a permis d'enrichir les travaux qui montrent qu'elles demeurent en marge de l'administration, l'institutionnalisation croissante des causes n'allant pas nécessairement de pair avec la légitimation et l'octroi de ressources (Lefebvre *et al.*, 2020).

Il faut entrer dans le détail des résultats de cette recherche pour synthétiser les évolutions de chaque politique en termes d'institutionnalisation et de formalisation. On peut résumer les évolutions des différents programmes au cours du mandat 2014-2020 comme suit :

Catégories	Évolution des politiques	
	Déclin	Développement
Femmes	Emploi ; prostitution	Lutte contre les violences
Minorités ethno-raciales	Intégration des étranger-es ; lutte contre les discriminations	Accueil des réfugié-es
Personnes handicapées	Subventions aux associations	Accessibilité
Minorités sexuelles et de genre	/	Lutte contre les discriminations

Tableau 9 : Les évolutions en tendance des programmes des politiques catégorielles d'égalité (2014-2020)

Il s'agit de revenir sur ces différents mouvements. La comparaison entre la politique du handicap et les autres politiques catégorielles a montré une distinction nette en termes de

croissance. L'inscription dans le droit de l'obligation d'une politique publique du handicap se traduit par une structuration plus prononcée. Mais la question de la réglementation n'explique pas à elle seule la transformation qu'a connu cette politique. Les échéances en termes d'accessibilité ont été repoussées, et jusqu'en 2017, la présence du handicap dans le portefeuille d'un élu qui détenait également la question de la santé a limité l'investissement politique sur la question. Les années 2016-2017 montrent une volonté du sommet de l'exécutif de sortir de la stagnation. Après la commande d'un rapport à l'Inspection générale sur l'accessibilité, qui insiste sur l'imminence des JO, un nouvel élu est nommé à la fonction d'adjoint chargé du handicap et de l'accessibilité - le terme entre donc dans le nom de la délégation. La délégation est individualisée puisqu'il s'agit d'un portefeuille entier, distinct de celui de la santé. Le cas de l'élu, Alexandre Latour, illustre la réception du référentiel de l'égalité des droits dans le champ du handicap, favorisé par des dispositions militantes. Son passé de militant à SOS Racisme induit une circulation entre les causes. Il participe à la formalisation de la politique en créant plusieurs instances de décision et fait de la mise en accessibilité une priorité politique. Au-delà de la réglementation, le développement de la politique du handicap est donc lié à un volontarisme politique.

Dans le cas du Service de l'égalité, le caractère non-obligatoire des politiques d'égalité femmes-hommes, d'intégration et de lutte contre les discriminations a des effets sur les relations et les conflits au travail : le directeur rappelle cet état de fait aux agent-es qui cherchent à défendre leurs conditions de travail en usant de leur droit d'alerte. Il suggère ainsi que la municipalité en fait déjà beaucoup en consacrant des moyens à ses politiques : l'argument est utilisé pour minorer la valeur du travail et des programmes. Les dispositifs comme les réseaux professionnels, les appels à projets renouvelés tous les ans ou les instances de concertation informent sur le degré d'institutionnalisation des politiques d'égalité. Dans le cas du handicap on a décrit p. 328 du chapitre 5 les différentes instances de concertation. Le tableau ci-dessous résume les dispositifs relatifs à chaque pôle.

Politique du SDE	Dispositifs principaux
Égalité femmes-hommes	Observatoire des violences envers les femmes (OVEF) ; Appel à projet Égaux à l'école
Intégration des étranger-es	Réseau Coordination et évaluation des besoins en français (CEBEF) ; Appel à projet Asylum ; Appel à projet Insertion et langue
Lutte contre les discriminations	Réseau de détection des discriminations (RDD)
LGBT	Commission LGBTQI+

Tableau 10 : Dispositifs principaux suivis par le Service de l'égalité (SDE)

Ce sont les pôles intégration et égalité femmes-hommes qui administrent le plus grand nombre de dispositifs, la plupart mis en place avant le mandat étudié. C'est dans le cas des politiques LGBT et de lutte contre les discriminations que l'institutionnalisation est la plus faible. La Commission LGBTQI+ a été créée en 2019 et ne s'est réunie que deux fois avant la fin du mandat. Quant au RDD, il a pu s'écouler un an et demi sans que ne soit organisé de comité de pilotage – on a analysé le déclin du dispositif dans le chapitre 4.

Cette hiérarchie est cohérente avec le budget alloué aux subventions associatives.

Politique :	Budget des subventions en 2017
Égalité femmes-hommes	903 000
Intégration des étranger-es	851 400
Lutte contre les discriminations	541 000
dont LGBT	167 600
Total	2 295 400

Tableau 11 : Budget des subventions aux associations du Service de l'égalité en 2017¹

Comme dans le cas de la politique du handicap, les évolutions organisationnelles informent sur l'institutionnalisation des causes. Les politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations étaient historiquement situées dans le giron de la politique de la ville, tandis que la politique d'égalité entre les femmes et les hommes était du ressort du Secrétariat général. Parce qu'il est chargé de coordonner les directions, l'appartenance au SG traduisait l'ambition transsectorielle de la politique d'égalité femmes-hommes. Cela marquait aussi le fait qu'entre 2001 et 2015 l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes était responsable des politiques externes et internes.

Anne Revillard écrivait en 2016 que la question de faire des politiques des droits des femmes des politiques spécifiques ou des politiques intégrées constituait l'un des « défis actuels, à la fois cognitifs et institutionnels, auxquels font face les institutions du féminisme d'État » (2016, p. 215). Selon elle, « le *gender mainstreaming* pose la question de la pertinence de maintenir des institutions spécifiques, dès lors que la promotion de l'égalité devient officiellement l'affaire de tous » (*Ibid.*). Son travail a montré que la crainte de dilution d'une politique « trop » intégrée ne s'est pas concrétisée. Dans ce contexte, l'action de la ville de Paris est paradoxale. Passant en 2015 d'une position qui lui permettait de mener à la fois une politique spécifique et une politique intégrée, à une direction, le service des droits des femmes a perdu de sa portée transsectorielle. On peut formuler une hypothèse explicative. La réunion de l'action publique

¹ Document interne « Budget sub globaux ».

envers les femmes et de programmes concernant les minorités ethno-raciales a pu justifier ce transfert au sein d'une direction. Alors que le cadrage universel des politiques des droits des femmes favorise le principe du *mainstreaming* – on y reviendra –, les politiques d'intégration et de lutte contre les discriminations ne bénéficient pas de la même légitimité transsectorielle que les politiques des droits des femmes et du handicap. En effet, l'idée que la politique concerne toutes les directions n'est pas prégnante dans les pôles intégration et lutte contre les discriminations. Alors que le plan d'action en direction des exilé-es promeut une intervention de la quasi-totalité des directions, ce n'est jamais l'orientation donnée aux politiques du SDE concernant les minorités ethno-raciales, délaissées par les acteur-ices politiques et que les agent-s parviennent difficilement à maintenir. Si les tenants d'un féminin universel s'inquiétaient de l'institutionnalisation du référentiel de l'anti-discrimination – arguant que la différence des sexes n'est pas « une diversité comme les autres », le travail d'Anne Revillard a permis de montrer que les politiques des droits des femmes n'étaient pas menacées par la mise en équivalence de différentes dominations. Au niveau de l'État, « cette “menace” potentielle (selon la perception des actrices concernées) a été peu avérée » (Revillard, 2016, p. 215). Or, à la ville de Paris, la réunion dans un même service des politiques envers les femmes et des politiques envers les minorités ethno-raciales a contribué à dégrader la force de frappe de la politique d'égalité des sexes.

Cependant, au niveau des RH, le mandat étudié a donné lieu à la structuration et la montée en puissance d'une politique « égalité et diversité ». On sait que les standards réglementaires et le recours à des indicateurs chiffrés favorisent les angles du genre et du handicap dans les politiques RH (Bereni *et al.*, 2020). Selon Anne Revillard et Pierre-Yves Baudot, dans le cas des politiques des droits, la « force des institutions faibles » résiderait dans leur autonomie (2015, p. 33). Ils citent Nick Pedriana et Robyn Stryker (2004) qui montrent que « les indicateurs habituels des capacités d'action (ressources humaines et financières, droit contraignant) des administrations ne sont pas indispensables pour produire des résultats tangibles » (*Ibid.*). Le cas du pôle égalité femmes-hommes du SDE tire ainsi sa force de ce que Daniel Carpenter définit comme l'autonomie des agences administratives (2000) : « la multiplicité des réseaux et la réputation de l'institution à être la seule à pouvoir faire ce qu'elle fait, réputation soutenue dans et par les multiples audiences avec lesquelles elle interagit. » (Baudot, Revillard, 2015, p. 33). Cette identification - à être le seul à pouvoir faire ce qu'il fait - distingue le pôle égalité femmes-hommes du pôle intégration, qui subit la concurrence de l'action en direction des exilé-es du Service de lutte contre l'exclusion (SLE). Enfin le relatif

dynamisme de la politique envers les femmes s'explique par les effets du mouvement #Metoo sur l'administration, qui légitime l'action du pôle et favorise le développement de la politique de lutte contre les violences de genre.

Plus généralement, au niveau organisationnel, la capacité d'action du SDE est limitée par sa position dans la direction. La Direction de la démocratie, des citoyen·nes et des territoires est composée de plusieurs sous-directions (« politique de la ville et action citoyenne », « ressources »), « action territoriale »). Mais le SDE n'est pas intégré à une sous-direction - comme le Bureau du handicap (BDH) qui appartient à la sous-direction de l'autonomie de la DASES et le Service de lutte contre les exclusions (SLE) à la sous-direction de l'insertion et de la solidarité de la même direction. Il est rattaché directement au directeur qui, comme on l'a vu, n'est presque jamais en contact avec le service. Ce maillon manquant participe de l'isolement du service et des tensions au travail. Ces difficultés suscitaient chez les agent·es des craintes sur la pérennité du service. A l'orée des élections municipales de 2020, certain·es d'entre elles anticipaient les réorganisations administratives potentielles, suggérant que le SDE pourrait subir une fragmentation : le pôle intégration rejoindrait la DASES tandis que les agent·es de l'égalité femmes-hommes et la lutte contre les discriminations iraient aux RH. Cette crainte ne s'est pas réalisée mais elle révèle que des agent·es croyaient en une potentielle suppression des politiques externes de lutte contre les discriminations et d'égalité femmes-hommes.

Ainsi, la situation à l'échelle parisienne est cohérente avec la hiérarchie des politiques au niveau national. La cause qui connaît l'institutionnalisation la plus avancée est celle du handicap. Elle est suivie de la politique envers les femmes, puis de celle envers les minorités ethno- raciales. C'est la politique en direction des minorités sexuelles et de genre qui connaît la plus faible structuration. En entrant dans le détail des groupes ciblés, on peut noter un parallèle entre deux groupes : les personnes LGBT et les personnes racisées – ciblées de façon implicite par la politique de lutte contre les discriminations. Ce sont celles vis-à-vis desquelles il y existe le moins de dispositifs d'action publique, à l'échelle locale comme à l'échelle nationale. Ces différences d'institutionnalisation ont des conséquences sur le travail administratif.

2. La division du travail d'expertise

Les agent-es administratifs interrogés dans cette enquête appartiennent à trois services différents : le Service de l'égalité (SDE), le Bureau du handicap (BDH) et le Service de lutte contre l'exclusion (SLE). L'ethnographie réalisée dans le cadre d'une Cifre au SDE implique une hétérogénéité des données collectées. Il a cependant été possible d'apporter des éléments de comparaison.

Au BDH, la gestion du budget de 131 millions d'euros destinés au fonctionnement des établissements médico-sociaux hébergeant des personnes handicapé-es requière un travail et des qualifications spécifiques. Les activités de suivi gestionnaire et de tarification expliquent que la majorité des agent-es occupent des postes de secrétaires administratifs. En matière de connaissances savantes, on a vu que la cheffe du BDH montrait une distance avec la catégorie de discrimination, contrairement à ses supérieurs qui y ont recours plus facilement. La division du travail entre les activités d'expertise et les activités gestionnaires est inversée par rapport au SDE. En effet, l'emploi au Service de l'égalité se caractérise par une surreprésentation de cadres A au statut contractuel. Ce que l'on a appelé leur fonction d'expertise correspond au travail de rencontre et de soutien qu'elles fournissent auprès d'autres responsables associatifs ou municipaux qui cherchent à aborder dans leur équipe les questions de genre ou de discriminations. C'est un travail autonome, non-formalisé, et qui s'inscrit dans une norme de « transversalité ». C'est aussi le lieu où elles peuvent exercer leur libre-arbitre et choisir le sens politique du discours qu'elles délivrent. Contrairement au BDH, ce sont les cadres qui détiennent l'expertise, tandis que leur hiérarchie est moins spécialiste et se tient en retrait des politiques publiques. Les responsables hiérarchiques (cheffe et directeur) conçoivent leur rôle comme gestionnaire avant tout, et pratiquent un management distancié en ne s'investissant pas dans la conception des programmes, ce qui produit un contact direct entre les agent-es et les cabinets des élu-es. Ce maillon manquant de la chaîne hiérarchique est à l'origine de dysfonctionnements et de souffrance au travail, les agent-es se trouvant en première ligne des conflits. En comparaison, les agent-es du Bureau du handicap et du Service de lutte contre l'exclusion travaillent sous la responsabilité de différents échelons hiérarchiques. Comme chaque service appartient à une sous-direction, les contacts avec les élu-es peuvent être fréquents et réguliers (c'est le cas de la cheffe du BDH) mais la reddition de comptes respecte l'organisation hiérarchique de l'administration.

La comparaison entre les différents services administratifs informe donc sur la nature et la division du travail. L'observation conjointe de la politique du handicap et des autres programmes catégoriels produit des résultats contrastés qui sont visibles à l'échelle administrative mais également à l'échelle politique.

3. Des élu-es différemment positionné-es

Les trois élu-es responsables des politiques étudiées montrent des positions et des pratiques distinctes. Colombe Brossel, dont le portefeuille correspond à la sécurité, la prévention, les quartiers populaires et l'intégration, fait figure d'élue absente. Elle n'interagit jamais avec le SDE, les échanges n'ont lieu qu'avec l'un de ses collaborateurs. La difficulté pour les agent-es à obtenir des réponses et des ressources pour la politique d'intégration illustre l'impasse dans laquelle se trouvent les programmes qui subissent l'indifférence des élu-es.

La comparaison entre Lucile Savary, adjointe à l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains, et Alexandre Latour, chargé du handicap et de l'accessibilité, porte sur l'orientation de leur travail : elle est tournée vers l'extérieur, pour rendre visible l'action publique, et il est tourné vers l'intérieur, pour légitimer en interne la politique qu'il supervise. S'inscrivant dans une « politique de la discussion » (Mazouz, 2011, p. 108), Lucile Savary a privilégié l'organisation d'évènements lors des différentes journées mondiales, qui s'étendent souvent sur des semaines entières, ce qui a orienté le travail des membres du SDE vers des activités logistiques. L'importance de la communication publique apparaît dans certains éléments de discours. L'élue et son cabinet présentaient le Réseau de détection des discriminations comme un « service public » à destination des « parisiennes et parisiens » alors qu'il s'agit d'un réseau professionnel tourné vers la formation. Ces préoccupations illustrent les enjeux de la professionnalisation de la politique, le travail d'élue local-e supposant d'engendrer du capital politique et de promouvoir sa popularité. Sur la dimension transsectorielle de l'action publique, on a vu que l'ambition d'une politique à être « intégrée » ne concernait que l'égalité entre les femmes et les hommes. Dans ce cadre, Lucile Savary a cherché à développer une action précise en commun avec chaque adjoint-e. L'unicité

de ces projets montre la dimension symbolique de ses objectifs : il ne s'agit pas de construire une politique qui soit à la fois spécifique et intégrée, et de veiller à la prise en compte des questions de genre dans l'institution municipale, mais de distiller une logique de *gender mainstreaming* de façon ponctuelle. Elle explique ainsi que, au-delà de l'impulsion, la prise en compte du genre dans chaque secteur n'est pas de son ressort (« il faut que ça vive sans nous »). On assiste donc à une forme de *mainstreaming* inachevé.

Le cas d'Alexandre Latour montre une appropriation du rôle d' élu tournée vers l'intérieur, de façon à structurer et légitimer en interne la politique du handicap. Il agit en entrepreneur de cause en interne de l'administration, en se donnant pour rôle d'intervenir auprès des délégations et des directions pour que les délais de l'avancement de la mise en accessibilité des établissements publics soient respectés. Ceci le rapproche de la catégorie d' élu « croyant militant » construite par Rémi Lefebvre, Julien Talpin et Guillaume Petit dans le cas des adjoint·es à la démocratie participative, qui agissent de même (2020, p. 62). Contrairement à Lucile Savary, il peut s'appuyer sur un cadre réglementaire. Les agendas de mise en accessibilité engagent les différentes directions concernées et constituent un levier dans les rapports de force entre adjoint·es. Les raisons pour lesquelles les efforts de transsectorialité sont davantage aboutis dans le cas du handicap sont également organisationnelles. La prise de fonction de cet élu s'est accompagnée d'une implication du haut de la hiérarchie administrative : c'est le Secrétariat général qui intervient pour s'assurer de la participation des directions aux réunions communes. (Le SDE, au contraire, travaille dans une déconnexion quasi-totale avec le SG.) Alexandre Latour a également travaillé à formaliser la politique en créant de nouvelles instances interdirectionnelles sur le handicap (comité de pilotage, comité stratégique), qui permettent d'institutionnaliser le travail transsectoriel. Contrairement au cas de l'apprentissage du français ou de la prostitution, comme on l'a vu dans le chapitre 5, le fait que ce soit l' élu, et non une agente, qui ait en charge l'échelle interdirectionnelle participe du fonctionnement du *mainstreaming*. Le cas d'Alexandre Latour montre donc une appropriation atypique du rôle d' élu : la marginalité institutionnelle de ces enjeux le contraint à promouvoir la cause du handicap à l'intérieur de l'institution, ce qui éloigne des possibilités de promotion personnelle. L'ancienne collaboratrice de la maire, Sarah Chibane, qualifie cette conception du rôle politique comme « définitivement ingrat », jugeant que « quand on est élu, on n'a pas signé pour [ça] ».

Politique	Position de l'élue
Intégration	Absente
Egalite femmes-hommes / lutte contre les discriminations / LGBT	Soucieuse de rendre visible l'action publique
Handicap	Soucieux de légitimer en interne sa politique

Tableau 12 : Les différentes positions des élu·es chargé·es des politiques d'égalité

Entre une élue absente, une élue soucieuse de rendre visible l'action publique et un élu soucieux de légitimer en interne sa politique, les pratiques sont divergentes et produisent des effets sur les programmes. La nécessité pour les politiques d'égalité d'avoir à être défendues illustre leur marginalité : les attentes qui pèsent sur les élu·es apparaissent comme une contrainte supplémentaire sur le développement de ces politiques. Pour observer précisément le positionnement des élu·es, il faut également se pencher sur les relations de la collectivité avec les associations.

4. Les relations avec les secteurs associatifs : interdépendances et injonctions municipales

Tous les chapitres de cette thèse n'ont pas donné la même place à la question de la relation entre la ville de Paris et les différents secteurs associatifs. C'est dans le cas de la politique visant les minorités sexuelles et de genre que cette question s'est avérée centrale. Le présent chapitre permet donc de mettre en parallèle les différentes configurations selon les causes étudiées.

Sur le handicap, on a vu que l'action médico-sociale de la ville de Paris représente la grande majorité des ressources, soit plus de 90 % du budget du Bureau du handicap. Étant donné la structure de la politique, les associations ne sont pas financées par la ville par le biais de subventions, comme pour les autres politiques étudiées. Elles se voient confier la gestion d'établissements hébergeant des personnes. Ce sont des structures dont la taille est sans

commune mesure avec les associations féministes, antiracistes et LGBT. L'APF France Handicap par exemple est responsable de 500 établissements en France et salarie 15 000 personnes. Les associations gestionnaires d'établissements sont aussi partie prenante de l'action publique et législative en matière de handicap et forment un « système de régulation néocorporatiste » (Baudot, 2022, p. 106). « Elles combinent des logiques militantes et gestionnaires, dans un rapport parfois tendu entre leur rôle d'aiguillon des pouvoirs publics et leur fonction d'instrument des politiques du handicap » (Revillard, 2020, p. 18). De plus, contrairement aux politiques catégorielles, ces relations sont organisées de façon formelle dans le cadre d'instances définies. À Paris, des représentant-es associatifs participent ainsi à la Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), au Conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA), aux Commissions communales d'accessibilité (CCA) et aux Conseils locaux du handicap (CLH).

En matière de relation ville-associations, l'observation de la rencontre entre la délégation, la DASES et les directeur-ices d'établissements d'un secteur de la ville apporte des éléments sur la façon dont la ville peut chercher à influencer sur le travail associatif. Alors que la rencontre porte sur le thème de « l'inclusion », l'élu cherche à orienter l'action des établissements d'une certaine manière. Il prône le fait que les établissements « aillent dans une démarche d'ouverture » pour démentir l'« image vieillotte d'enfermement des personnes »². Il insiste sur le fait que « la société inclusive c'est la possibilité pour les personnes handicapées de participer pleinement à la vie de la cité, via le sport, la culture, l'éducation. Chacun doit y participer ». Il signifie ainsi que c'est aux établissements de veiller à ce que leur usager-es puissent avoir accès aux services municipaux, comme les bibliothèques, les centres sportifs ou les musées. Enfin, il insiste sur le fait que les établissements doivent participer au « mois parisien du handicap », par le biais de « journées portes-ouvertes ou des journées hors-les-murs. »

La politique du handicap et la politique des droits des femmes ont en commun la dimension organique du travail avec les associations. **L'action publique envers les femmes** fonctionne grâce aux associations et les associations subventionnées par le SDE semblent rompues à la relation avec les pouvoirs publics : les subventions sont souvent renouvelées tous les ans, les structures interviennent en formation et le service organise des consultations auprès des associations avant de mettre en place de nouveaux projets (le projet d'action sur les femmes étrangères victimes de violences a débuté par plusieurs réunions de concertation). Le Collectif

² Extrait du journal de terrain.

Féministe Contre le Viol, l'ADRIC (Agence de développement des relations interculturelles pour l'égalité) et le CIDFF de Paris (Centre d'information sur les droits des femmes et des familles) interviennent systématiquement lors de la formation « primo-accueil des femmes victimes de violence ». La Fondation des femmes, lorsqu'elle organise des événements publics de levée de fonds comme la « Nuits des relais »³ est financée et soutenue logistiquement par le SDE.

La situation parisienne est en cohérence avec la tradition du féminisme d'État d'agir « *par* les associations » - plus que « *sur* les associations » (Revillard, 2007, p. 273). A partir de 1981, avec le ministère des droits des femmes d'Yvette Roudy, la politique de l'État en matière de droits de femmes s'est construite sur l'action associative : il s'agissait de financer des associations pour qu'elles répondent aux priorités étatiques et ce jusqu'à en faire un « bras armé » du ministère (*Ibid.*, p. 276). Selon Anne Revillard, les associations féministes représentent donc des instruments d'action publique à part entière pour l'État et les institutions (Le Galès, Lascoumes, 2004). Cette collaboration entre le féminisme d'État et les associations s'inscrit dans le cadre de l'espace de la cause des femmes, au sein duquel les actrices et entités inscrites dans différents champs (bureaucratique, associatif, politique) et dotées de conceptions parfois différentes et sources de frictions, convergent autour d'une même cause (Bereni, 2015). Le fait que les « fémocrates » et les militantes associatives féministes participent d'un même espace de cause est un élément distinctif des politiques envers les femmes, par rapport aux autres politiques d'égalité, à l'échelle de Paris comme à l'échelle nationale.

À Paris, la politique d'égalité femmes-hommes est la seule pour laquelle une journée mondiale a donné lieu à un « Forum associatif ». Le 8 mars 2019, Lucile Savary a souhaité que le parvis de l'hôtel de ville accueille un salon des associations féministes, avec des stands, débats et conférences, ce qui rappelle la tension entre le fait d'« utiliser » et de « faire reconnaître » les associations féministes, présente dans le discours d'Yvette Roudy interrogée par Anne Revillard (2007, p. 275). Les relations de la ville avec les associations financées n'est pas pour autant homogène. On a vu que l'élue voyait le partage de caractéristiques sociales – comme l'âge – avec des responsables associatives comme un élément explicatif de la proximité relationnelle qu'elle entretenait avec certaines associations, et pas d'autres. Le constat du déclin de certains programmes (emploi et prostitution) affecte également ces rapports. Une association financée par le SDE, qui agit sur l'insertion professionnelle de femmes précaires, explique ainsi

³ La Nuit des relais est une course sportive destinée à collecter des fonds reversés à des associations de lutte contre les violences de genre. [En ligne] nuitdesrelais.org.

qu'elles reçoivent des marques de reconnaissance d'Afaf Gabeloteau, maire adjointe chargée des politiques de l'emploi, mais pas de Lucile Savary. Le financement des associations met en lumière l'hétérogénéité des visions politiques au sein de l'institution, puisque lorsque la délégation de Lucile Savary coupe les subventions des associations qui ne se disent pas explicitement abolitionnistes de la prostitution, celles-ci continuent d'être financées par la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé.

Contrairement aux trois autres politiques catégorielles d'égalité, **la relation entre la ville de Paris et les associations LGBT** se caractérise par une conflictualité ouverte. On a vu que la prise en compte par les pouvoirs publics des personnes LGBT comme groupe avait un lien avec l'épidémie de sida, durant laquelle les homosexuels ont été catégorisés comme une population vulnérable. Cette période a également été déterminante de la teneur de la relation entre les pouvoirs publics et les associations, puisque l'inaction de l'État vis-à-vis de l'épidémie a été le catalyseur de la création de structures comme Act Up et l'objet de leur lutte.

Les associations LGBT financées par la ville ont la particularité de s'inscrire dans une logique de coopération institutionnelle tout en étant explicitement critique des pouvoirs publics. Des associations comme le Centre LGBT ou l'Inter-LGBT sont financées par la ville depuis de nombreuses années et ont le même type de relations partenariales que celles observées dans la politique envers les femmes (mise à disposition de locaux, soutien logistique et financier lors d'évènements). Pour autant, ces structures font partie du Collectif Archives LGBTQI, qui lutte pour l'ouverture d'un centre d'archives à Paris, et dont le rapport avec les acteur·ices politiques et administratif·ves est de nature conflictuelle. On a fait l'hypothèse que l'histoire du mouvement sida participe de cette situation : la perception d'une dette de l'État et des institutions envers les associations LGBT justifie l'exigence d'une implication financière des autorités, sans pour autant taire les critiques à leur égard. Cependant, le cas du centre d'archives LGBT montre que cette ligne de crête n'est pas admise par la mairie de Paris, qui a refusé la demande de gestion associative autonome, sans sujétion aux autorités patrimoniales, des archives du mouvement LGBT.

La situation est très différente avec l'antiracisme. Les associations antiracistes dont la position idéologique est distincte de la ligne municipale n'ont aucune voix au chapitre. Elles ne pénètrent pas la sphère d'influence institutionnelle. Si les associations LGBT agonistiques ne subissent pas la même exclusion, on peut avancer que les minorités sexuelles et de genre ne symbolisent pas la même chose pour la ville de Paris que les minorités ethno-raciales. Apparaître *gay-*

friendly (Tissot, 2018), ouverte et « tolérante » est une nécessité pour la municipalité en termes de communication publique, alors que le contexte politique et social d'une hostilité croissante à l'égard des minorités – en particulier musulmanes – a rendu l'expression de la dénonciation d'un racisme structurel couteuse politiquement, comme le montre la dimension infamante des qualificatifs de « communautariste » (Mohammed, Talpin, 2018) ou d'« anti-républicain ».

La réaction administrative au positionnement des associations LGBT se produit sur le mode de l'injonction à la « professionnalisation », désignant à la fois le respect des normes bureaucratiques et la modération formelle et idéologique. Dans ce contexte, certaines structures cherchent à démontrer leur utilité et leur respect des conventions institutionnelles par la fabrication anticipée de politiques publiques : ces structures bénévoles s'approprient la rationalité administrative et considèrent qu'elles doivent participer à la construction de l'action publique *avant* de prétendre à des financements publics.

Enfin, **dans le cas de l'action publique envers les minorités ethno-raciales**, les relations avec les structures locales ont également une forme spécifique. Celle-ci est segmentée en plusieurs politiques et suppose des relations avec une grande variété d'associations. Dans le cas de la politique en direction des personnes exilées, menée par le Service de lutte contre l'exclusion (SLE), l'ethnographie ne se déroulant pas dans ce service, le dispositif d'enquête n'a pas permis d'atteindre les associations financées dans ce cadre.

Au sein du SDE, la politique d'intégration des étranger-es est structurée par les partenariats entretenus avec des associations spécialisées dans l'apprentissage du français aux personnes étrangères. Le réseau CEBEF (Coordination de l'évaluation des besoins en français), qui anime des permanences d'évaluation du niveau de français des personnes, s'appuie sur un réseau d'associations. Celles qui ont la responsabilité des permanences se nomment Langues Plurielles, le CEFIL (Centre d'études, de formation et d'insertion par la langue) et le Centre Alpha Choisy. Les financements du CEBEF permettent ainsi de rémunérer des « évaluatrices chargées des permanences linguistiques » (ECPL). La politique municipale d'apprentissage du français organise donc l'action associative au point de définir la forme que prend le travail des structures. Le coordinateur du réseau remarque ainsi : « On a presque inventé un nouveau métier »⁴. L'action publique et l'action associative sont fortement imbriquées. Cette relation a lieu dans le cadre administratif : l'élue chargée de l'intégration n'est jamais présente lors du travail avec les associations ou les événements organisés autour du dispositif. L'absence de

⁴ Extrait du journal de terrain.

l'élue et la nature majoritairement technique des discours qu'on a pu observer renvoient à une double mise à distance du politique, qui tranche en particulier avec la politique d'égalité hommes-femmes, dans laquelle l'élue occupe une fonction de représentation et s'inscrit dans des façons de faire militantes, liées à son inscription dans l'espace de la cause des femmes.

Dans le cas de la politique dite de lutte contre les discriminations, les associations subventionnées sont de deux types : d'une part des structures nationales comme la Ligue des droits de l'homme ou la Ligue de l'enseignement et des associations antiracistes comme la LICRA, le MRAP et SOS Racisme, et d'autre part des petites structures qui agissent souvent à l'échelle du quartier - et sont financées à ce titre par la politique de la ville (Tissot, 2007). Il y a donc une grande hétérogénéité en termes d'institutionnalisation, entre les grandes associations nationales et, par exemple, les petites compagnies de théâtre qui organisent des ateliers pour un public jeune. La diversité concerne aussi l'objet des associations : les structures qui s'emparent de la catégorie de discrimination peuvent avoir des spécialités très différentes, dans les domaines de la culture, de l'emploi ou du sport par exemple. Alice Romerio a étudié la façon dont différentes associations utilisent les instruments institutionnels de contrôle de leur action. Elle montre que si certaines antennes du Planning familial rendent aux financeurs des bilans principalement quantitatifs, répondant aux exigences des autorités locales, d'autres utilisent dans les bilans un « vocabulaire militant issu des sciences sociales » de façon à « développer une analyse politique de leurs actions et à faire passer des messages directement aux pouvoirs publics » (Romero, 2022, p. 200). N'étant pas centré sur le travail associatif (et son observation), le dispositif d'enquête apparaît limité pour analyser avec précision la façon dont les associations réagissent aux directives et catégories institutionnelles. Mais l'enquête a permis d'observer la façon dont les agentes administratives perçoivent les associations.

Dans le cas de la politique envers les minorités ethno-raciales, on peut faire l'hypothèse d'une plus grande polarité, comparée aux autres politiques, avec d'une part une adhésion (contrainte ou non) des associations financées aux lignes institutionnelles, et d'autre part une absence de relations avec des associations contestataires. La majorité des associations de petite taille qui demandent des subventions au titre de la lutte contre les discriminations semblent le faire pour correspondre aux attentes institutionnelles. Il arrive que les projets en question, souvent à destination des jeunes, prennent une forme d'éducation à la citoyenneté (Bordiec, 2011), avec un recours à des questions comme celles des « rixes » entre jeunes ou des « violences agies et subies ». On a vu que Morgane Thévenon était très critique du cadrage de la lutte contre les discriminations qui consiste à faire porter la responsabilité du racisme aux minorités ethno-

raciales, allant jusqu'à dire que, si elle le pouvait, elle ne « financerait aucune » de ces associations. Bien qu'il s'agisse d'un segment spécifique du secteur associatif et d'un profil atypique d'agentes publiques, on peut affirmer le caractère paradoxal de la situation, dans laquelle la radicalité se situe à l'intérieur de l'administration tandis que la conformité institutionnelle se trouve du côté du monde associatif.

Cette recherche permet donc d'enrichir les travaux qui ont montré que « la faible cohérence interne dans les institutions permet parfois la constitution de lieux où s'exprime une contestation radicale » (Blanchard *et al.*, 2018, p. 10). On rejoint Alice Romerio qui « invite à analyser de manière nuancée les relations entre État et organisations militantes afin de saisir les conditions favorisant des dynamiques de convergence ou de conflictualité » (2022, p. 237). Si elle constate que « le processus de professionnalisation d'une organisation associative et militante – comme le Planning familial – ne s'accompagne pas toujours de formes de dépolitisation de la cause et des modes d'action qu'elle entreprend » (*Ibid.*), l'étude de l'appropriation institutionnelle des causes minoritaires permet de porter le regard du côté des institutions. L'administration parisienne a le pouvoir de décider quelles sont les structures associatives qui peuvent, par les financements publics, se développer. Mais selon les cas et selon les causes, elle est plus ou moins tolérante envers les formes d'autonomie idéologique et de déviation vis-à-vis de la ligne municipale. Les résultats de ce travail invitent à ne pas uniformiser la réponse institutionnelle aux mouvements militants. La présence, la place centrale et le recrutement régulier de cadres critiques au sein du SDE montre la variété de formes de négociation avec la norme de neutralité du rôle de fonctionnaire et de sens politique donné au travail d'agent·e public. Ce service peut être assimilé à ce que Laure Bereni et Anne Revillard appellent une « institution-mouvement » (*movement institution*) (2018), pour désigner les espaces institutionnels féministes qui ne sont pas seulement des « habitats » (Katzenstein, 1996) pour des agent·es militant·es, mais qui offrent une forme spécifique de socialisation à un féminisme institutionnel. Le SDE n'est pas en dehors de l'institution : il en représente une partie et un aspect. La porosité professionnelle et savante entre les associations et les instances locales des politiques catégorielles, et le caractère intriqué des relations de travail entre les agent·es et certaines associations, renforce « l'intérêt de se départir d'une vision normative et téléologique » (Romero, 2022, p. 235 ; Blanchard *et al.*, 2018) des processus d'institutionnalisation des causes issues des mobilisations collectives.

Ainsi, selon les programmes, les politiques peuvent être plus ou moins encadrées dans l'action associative. Dans le cas du handicap, des droits des femmes et du volet linguistique de la politique d'intégration des étranger-es, la municipalité dépend, contrôle et parfois définit le travail associatif. Dans le cas de la politique envers les personnes LGBT et la politique de lutte contre les discriminations, la mairie apparaît moins dirigiste. Les questions traitées ne sont pas cadrées de la même façon du point de vue municipal et du point de vue associatif et la faible institutionnalisation fait que les structures locales peuvent se montrer critiques de l'institution. C'est dans ce cas que les agent-es et les élu-es sont les plus dépréciateurs des associations. La question du cadrage appelle à s'intéresser plus précisément à la dimension cognitive de l'action publique.

Catégories	Rapport aux associations
Femmes	Utilisation + promotion
Minorités ethno-raciales (intégration)	Utilisation + promotion
Minorités ethno-raciales (lutte contre les discriminations)	Distance + critique
Personnes handicapées	Utilisation + promotion
Minorités sexuelles et de genre	Distance + critique

Tableau 13 : Le rapport aux associations dans le cadre des politiques catégorielles d'égalité

II. Anti-discrimination et clivages au sein des politiques d'égalité : référentiels, cadrages, frontières

La systématisation de la comparaison porte maintenant sur la place du référentiel de l'anti-discrimination dans chaque politique d'égalité, sur les cadrages – dominants et marginaux – qui les structures, et sur la façon dont les politiques contribuent à délimiter les groupes sociaux auprès desquels il est légitime d'intervenir.

1. **L'anti-discrimination : un référentiel parmi d'autres**

L'institutionnalisation de la cause des femmes en France s'est caractérisée par « la construction politique d'une forme d'irréductibilité de la catégorie des femmes par rapport aux autres discriminations », qui a consacré les femmes « comme une catégorie “à part”, les inégalités de genre apparaissant en quelque sorte incomparables aux autres formes d'inégalités sociales. » (Revillard, 2016, p. 219-221). L'institutionnalisation des catégories de discriminations et de diversité a ainsi suscité des résistances chez une partie des féministes pour qui « la différence de sexe n'est pas une diversité “comme les autres” » (Laufer, 2009, p. 48). Dans le cadre de la politique parisienne envers les femmes, cette réception peut participer à expliquer que le référentiel de la lutte contre les discriminations est peu mobilisé. Le programme qui a pris le plus d'ampleur au cours du mandat étudié est celui sur les violences de genre, qui se fonde juridiquement sur le droit pénal sanctionnant ces violences (Baudot, Revillard, 2015, p. 18 ; Cador, 2005). Dans les programmes d'action thématiques, le prisme anti-discriminatoire est peu présent : sur l'emploi, on parle d'insertion socio-professionnelle et de « freins » à l'emploi ; sur la prostitution, le prisme est majoritairement celui de la santé, de la prévention des risques et de l'aide d'urgence.

Au niveau du travail administratif, il n'y a pas de collaboration au quotidien entre des agentes du pôle égalité femmes-hommes et celles du pôle lutte contre les discriminations. Un dispositif a cependant fait l'objet d'un transfert entre les deux pôles. L'appel à projet « Égax à l'école » qui organise le financement d'associations responsables d'interventions scolaires était suivi par la chargée de mission lutte contre les discriminations et son adjointe avant 2015. Il portait alors

sur la prévention des discriminations que pouvaient subir les collégien·nes dans l'accès aux stages de troisième. Après la fusion qui a donné lieu à la création du SDE, l'appel à projet est passé dans les mains d'une agent·e du pôle égalité femmes-hommes, avec une évolution de son objet : les interventions scolaires portent désormais sur la « sensibilisation » à l'égalité des sexes et la « lutte contre les discriminations » (les associations peuvent intervenir sur l'un des deux volets ou les deux). La question des discriminations que les élèves peuvent subir a donc connu une dilution.

Il faut noter que les questions de genre ne sont pas entièrement déconnectées du référentiel anti-discriminatoire. Le portefeuille de l'élue – égalité femmes-hommes, lutte contre les discriminations, droits humains - Lucile Savary, conjugue ces catégories et favorise une perméabilité entre les référentiels dans les discours. L'action en direction des femmes et les actions de « lutte contre les discriminations » sont pensée sous le même prisme universaliste. « Vous n'entendrez pas le mot catégorie dans la bouche de mon élue » rappelle la directrice de cabinet de Lucile Savary, en définissant une discrimination comme une « rupture d'égalité », même si c'est « peut-être [...] trop juridique ». Le cadrage du féminin universel hérite de l'histoire des mobilisations féministes et l'usage de la catégorie de discrimination tient de sa construction en France comme le droit de chacun·e à ne pas être discriminé·e (Chappe, 2011), et non comme une reconnaissance de groupes minorisés. Le cadrage du féminin universel et l'usage universaliste de la catégorie de discrimination peuvent donc fonctionner ensemble.

Du côté administratif, l'anti-discrimination apparaît dans le cadre du projet sur les femmes étrangères victimes de violences. Les agentes critiques qui ont impulsé ce travail mobilisaient directement le registre des droits - notamment des étrangers et plus implicitement les enjeux de discriminations - puisqu'il s'agissait de penser les obstacles institutionnels rencontrés par les personnes. On a vu que la démarche avait rencontré des résistances de la part des agentes institutionnelles pour qui le cadrage du féminin universel suppose de ne pas distinguer différentes catégories de femmes. Le fait de les considérer, non pas uniquement comme des femmes, mais comme des femmes étrangères, suscite leur opposition. En ce sens, les tenantes du cadrage du féminin universel refusent la prise en compte d'autres formes de domination que peuvent subir les femmes. Cette position doit se comprendre dans le contexte des résistances qu'a suscité chez une partie des féministes l'apparition du référentiel de l'anti-discrimination

au tournant des années 2000 et de la construction initiale de la catégorie comme un signifiant des inégalités vécues par les minorités ethno-raciales.

La prise en compte institutionnelle du handicap a connu des évolutions d'ampleur à partir des années 1970. Les mobilisations pour les droits des personnes handicapées ont transformé la vision du handicap, passant d'une déficience individuelle à une inadaptation de la société. L'objectif était de ne plus considérer une personne comme déficiente mais de voir le monde social comme inadapté. Le prisme de ce « modèle social » (en opposition au « modèle médical ») se concrétise en Europe par la législation anti-discriminatoire du tournant des années 2000 et en France par la loi du 11 février 2005. Cependant, les objectifs d'accessibilité contenus dans la loi n'ont pas été atteints, la mise en accessibilité des établissements publics a été repoussée à l'année 2024. À Paris, cette date limite se double d'un autre enjeu : celui des jeux olympiques. La perspective du coup de projecteur prochainement braqué sur la ville et ses établissements publics a accéléré le processus de mise en accessibilité. Le prisme de l'anti-discrimination est mobilisé dans ce cadre : Sarah Chibane, ex-collaboratrice d'Anne Hidalgo, affirme ainsi que « le vecteur majeur pour la ville de Paris en termes de politiques publiques et de lutte contre les discriminations c'est l'accessibilité »⁵. On voit également une prise en compte du renversement paradigmatique de la définition du handicap dans le choix de distinguer une délégation en charge de la santé et une autre en charge du handicap, pour donner un « sens politique » à l'intervention parisienne sur le handicap. C'est donc une imbrication entre des enjeux de marketing territorial (l'imminence des JO) et une réception et prise en compte d'un cadrage spécifique du handicap (le référentiel des droits) qui expliquent la progression à la ville de Paris d'une perspective anti-discriminatoire. Le référentiel anti-discriminatoire continue de coexister avec le référentiel de la protection sociale, ce qui explique que la catégorie de discrimination fasse l'objet d'une appropriation différenciée selon les acteur·ices et leur position dans l'organigramme. Au Bureau du handicap, le référentiel dominant est médico-social tandis que plus on s'élève dans la hiérarchie, plus le recours à la notion de discrimination apparaît comme fréquent.

Dans le cas des minorités sexuelles et de genre, Lus Prauthois et Emilie Biland rappellent que le « répertoire répressif » était le mode de régulation premier des personnes homosexuelles en France, et ce jusqu'au début des années 1980. Suites aux mouvements revendicatifs des années 1970, en particulier dans le monde du travail dans lequel les homosexuel·les subissaient des

⁵ Entretien avec Sarah Chibane, ancienne collaboratrice d'Anne Hidalgo.

« interdictions professionnelles »⁶, ce répertoire « recule tandis que le cadrage anti-discriminatoire se diffuse dans les revendications militantes (Idier, 2013, p. 170) et dans les justifications politiques, du moins en ce qui concerne l’homosexualité. En 1982, Robert Badinter, le garde des Sceaux, justifie l’abrogation du délit d’homosexualité par le “refus de toute discrimination” » (*Ibid.*, p. 183-184). » (Prauthois, Biland, 2022, p. 20). La reconnaissance par l’État des droits des minorités sexuelles et de genre s’est donc faite par le prisme anti-discriminatoire, même si l’égalité des droits, en particulier parentaux, n’est pas entièrement atteinte⁷.

De toutes les causes étudiées, la cause LGBT est la plus tardive à connaître une institutionnalisation à Paris. Entre 2000 et la fin des années 2010, les actions sont de l’ordre du saupoudrage. Le subventionnement reste à un niveau très faible et les demandes associatives sont prises en compte par les acteur-ices politiques (élu-es et cabinets) et non par l’administration. L’affirmation d’un soutien à la cause passe notamment par la visibilité de certains élus gays (Bouvard, 2020). Après la création d’un poste de chargé de mission LGBT en 2014 et le ciblage des personnes LGBT dans la politique d’attractivité économique (par la commande d’un rapport sur le tourisme LGBT), c’est seulement en 2018 que le registre des droits finit par s’imposer. La publicisation d’agressions homophobes et lesbophobes dans l’espace public opère comme un déclic qui pousse la mairie à lancer un plan d’action qui formalise pour la première fois une politique envers les personnes LGBT à Paris. Le terme de discrimination est utilisé opérationnellement (28 occurrences du terme dans le plan) mais il n’est pas choisi comme étendard. Le plan porte sur le « bien-être » des personnes et l’instance de pilotage qui réunit acteur-ices publics et les associations s’appelle la « Commission LGBTQI+ ». Au niveau administratif, la chargée de mission lutte contre les discriminations, Sylvia Poquelin, n’est pas présente lors des réunions de la commission observées. La cheffe du service ne l’y contraint pas, mais exprime sa désapprobation en coulisses, regrettant que l’agente n’a « pas l’air très intéressée par les sujets LGBT »⁸.

⁶ L’article 16 du statut général des fonctionnaires stipulait que « nul ne peut être nommé à un emploi public [...] s’il n’est de bonne moralité » et s’il n’est pas « reconnu indemne de toute affection tuberculeuse, cancéreuse ou nerveuse » 8 (Quéré, 2017, p. 64, cité par Prauthois, Biland, 2022, p. 19), sachant que l’homosexualité était catégorisée comme maladie mentale depuis 1968. Lus Prauthois et Emilie Biland précisent cependant que les employeurs préférèrent « recourir à des prétextes ne faisant pas explicitement référence aux mœurs ou à la sexualité » (2022, p. 19).

⁷ Les couples d’hommes doivent toujours adopter leurs enfants et n’ont « pas accès aux mêmes modes d’établissement de la filiation (présomption et reconnaissance) » (Prauthois, Biland, 2022, p. 29).

⁸ Extrait du journal de terrain.

On rejoint ici l'analyse d'Anouk Flamant (2014) sur le fait que la création de services ou missions généralistes, portant sur l'égalité et la lutte contre les discriminations, pouvait entraîner la dilution de certaines causes qui deviennent des angles morts - la question raciale en particulier. Pour elle, le maintien de missions portant explicitement sur « l'intégration » des étranger·es avait pu éviter le processus. Ici, le développement de la politique catégorielle LGBT a permis de réactiver en partie des dispositifs généralistes de « lutte contre les discriminations », comme le Réseau de détection des discriminations (RDD), devenus des coquilles vides. Le fait que des actions catégorielles soient davantage investies politiquement que des dispositifs généralistes amène à formuler une hypothèse explicative. Les catégories renvoient à des groupes sociaux à part entière, dont les comportements politiques - et en premier lieu le vote - important à la classe dirigeante. Cibler explicitement un groupe peut représenter un intérêt électoral (dans le cas des personnes LGBT) ou un risque politique (dans le cas des personnes racisées) : cette catégorisation va conditionner l'investissement des adjoint·es et *in fine* la politique créée. Il y a finalement trois programmes dont on observe une priorisation : la lutte contre les violences de genre, la mise en accessibilité des établissements publics et la lutte contre les discriminations envers les minorités sexuelles et de genre. Dans chaque cas, les intérêts des acteur·ices politiques (rentabilité électorale, rayonnement international) ont coïncidé avec l'objectif de réduction des inégalités subies par un groupe spécifique.

On a étudié les trois segments de **la politique parisienne envers les minorités ethno-raciales** : l'intégration des étranger·es, l'accueil des réfugié·es et la lutte contre les discriminations. La partition entre les deux premiers et le troisième se fait sur la base de la nationalité. Ce sont deux politiques publiques qui s'adressent aux étranger·es et dans les deux cas, c'est avant tout le droit des étranger·es qui est mobilisé. Dans le cas de la politique envers les exilé·es, ce sont des dispositifs d'aide d'urgence et de la lutte contre la « grande exclusion » qui sont mis en place. Le public de la politique d'intégration a fait l'objet de luttes internes de définitions. Des agent·es critiques ont travaillé à distinguer les actions en direction des migrant·es et celles en direction de leur descendant·es, en particulier dans le subventionnement d'associations. La séparation stricte des publics de l'intégration et de la lutte contre les discriminations ethno-raciales a produit un effacement de la cible des descendant·es de l'immigration, qui ne peuvent être concernés par les politiques d'égalité qu'au titre de l'action publique anti-discriminatoire.

Or, si la nationalité constitue un critère valide d'un point de vue politico-administratif, celui de la racisation ne l'est pas (Simon, Stavo-Debaugé, 2004 ; Galonnier, Simon, 2020). Du fait de

la prégnance de la *colorblindness* en France, les questions raciales ne peuvent être abordées institutionnellement que par le prisme de la discrimination. En termes de groupes, ce sont les personnes racisées, descendant-es d'immigré-es ou non, qui peuvent être saisies par ce référentiel. Mais ils et elles ne sont pas l'unique public de la lutte contre les discriminations. La chargée de mission Morgane Thévenon expliquait que, si sa prédécesseuse se concentrait prioritairement sur les discriminations ethno-raciales, elle, de son côté cherchait à prendre en compte les différentes formes de domination. Elle explique :

“Je n'ai pas envie de hiérarchiser quoi, particulièrement les domaines, les critères, et parce que justement il y a des intersections [...] J'ai en gros six ou sept critères de base qui pour moi sont, je ne traite pas forcément les 27 avec la même importance, mais bon entre religion, origine, classe (qui n'est pas vraiment un critère explicitement dit comme ça), genre, orientation sexuelle, handicap... Voilà un petit combo de tout ça.” (Entretien avec Morgane Thévenon, agente du Service de l'égalité)

La référence au 27 critères présents dans la loi, sur la base desquels la discrimination est prohibée, traduit une certaine prise de distance avec le droit et un usage davantage sociologique de la catégorie. La politique de « lutte contre les discriminations » correspond à des actions de formation, du subventionnement et de la mise en réseau. Dans ce cadre, les professionnel·les associatifs ou municipaux qui participent aux formations ou sollicitent la chargée de mission sont souvent des travailleur·ses sociaux qui interviennent dans les quartiers populaires. Leur usage de la catégorie peut être ambigu, à la croisée de la reconnaissance du vécu de leur public - souvent des jeunes, racisés, des classes populaires – et de la mise en cause de l'expérience discriminatoire. Cette mise en cause peut aller jusqu'à faire porter la responsabilité du racisme sur les personnes racisées elles-mêmes. On rejoint ici les conclusions de Simon Massei (2020) qui construit, dans son travail sur l'éducation à l'égalité à l'école, le concept de « racialisation de l'antisexisme scolaire » pour désigner l'assignation des élèves racisés à la figure de responsables du sexisme. Dans ce prolongement, on parle de racialisation de l'antiracisme pour désigner l'imputation de culpabilité aux minorités ethno-raciales dans le cas d'une domination qu'elles-mêmes subissent. La diffusion du référentiel anti-discriminatoire joue ici un rôle. Pour les professionnel·les qui travaillent en contact avec du public, le fait de développer des connaissances, notamment juridiques sur la notion, peut avoir des conséquences paradoxales. La définition juridique peut être utilisée à des fins de négation : si l'acte ne coïncide pas strictement avec un critère et à un domaine défini par la loi, alors « ce n'est pas une discrimination ».

Ainsi certain-es acteur-ices s’emparent de la notion d’un point de vue universaliste – en s’attachant au droit de chacun-e de ne pas être discriminé – tandis que d’autres s’appuient sur une conception issue des sciences sociales, fondée sur l’existence de groupes minorisés. Mais ces deux usages peuvent également s’imbriquer. La compréhension universaliste de la discrimination peut être utilisée pour *blanchir* certaines actions, au sens de montrer patte blanche et de mettre à distance la question de la race. Il est ainsi frappant que l’élue chargée de la lutte contre les discriminations organise des tables-rondes et des débats autour de la question du racisme vécu par différentes minorités (les Roms, les Asiatiques) dans le cadre des « semaines de lutte contre les discriminations » et pas lors des « semaines de lutte contre le racisme et l’antisémitisme », qu’elle investit beaucoup moins. L’appropriation administrative de la discrimination se caractérise donc par la polysémie et la labilité de la catégorie. Le cadrage juridique et universaliste qu’elle a connu en France fait qu’elle peut être utilisée à rebours de l’idée d’une défense des droits des groupes minorisés, que ce soit pour réaffirmer un féminin universel et résister à une prise en compte de l’imbrication des rapports de pouvoir, ou pour camoufler la prise en compte de problématiques catégorielles. Mais ce que montre la comparaison des référentiels mobilisés dans chaque politique, c’est que le registre des droits anti-discriminatoire est la seule manière possible institutionnellement de considérer deux groupes : les minorités sexuelles et de genre et les personnes racisées, descendantes ou non de l’immigration.

Catégorie	Cadres juridiques
Femmes	Droit pénal condamnant les violences de genre ; lois sur l'égalité professionnelle
Minorités ethno-raciales (intégration)	Droits des étrangers, droits sociaux
Minorités ethno-raciales (lutte contre les discriminations)	Droit anti-discriminatoire
Personnes handicapées	Droits sociaux ; loi de 2005
Minorités sexuelles et de genre	Droit anti-discriminatoire

Tableau 14 : Les principaux domaines du droits mobilisés dans le cadre des politiques d'égalité

Ainsi l'usage du référentiel anti-discriminatoire est modéré dans plusieurs cas (politique envers les femmes, les handicapé-es, les étranger-es). La comparaison permet de montrer que les politiques les plus faiblement institutionnalisées – envers les personnes LGBT et les personnes racisées - sont celles qui reposent uniquement sur le droit anti-discriminatoire. Il faut conclure que le référentiel de l'anti-discrimination ne suffit pas à l'institutionnalisation d'une cause catégorielle. La structuration et la pérennité des politiques catégorielles dépendant finalement de leur inscription dans les prérogatives de l'État social (solidarité, lutte contre l'exclusion, action sanitaire et sociale). Au-delà de la place du registre de l'égalité des droits dans les politiques, il faut s'interroger sur les cadrages qui structurent chacune d'entre elles.

2. La coexistence de cadrages concurrents : des politiques structurées par des clivages idéologiques

Cette thèse est partie du principe qu'il ne fallait pas opposer l'engagement *hors* et *dans* les institutions. On ne tente pas ici de décliner mécaniquement la notion d'espace de la cause des femmes forgé par Laure Bereni (2012) en un espace des causes catégorielles, ce pour deux

raisons : les secteurs associatifs sont structurellement différents les uns et autres et on ne peut pas assimiler les associations financées par la ville de Paris dans le cadre des politiques d'égalité aux « pôles associatifs » de chaque cause. Ce que l'on cherche à analyser correspond à l'interface entre une autorité locale puissante et des mobilisations en faveur de causes catégorielles. L'étude de cet interstice a eu plusieurs résultats : la porosité entre les mondes associatifs et l'administration, avec une circulation professionnelle des agent-es administratives travaillant sur l'égalité ; la façon dont des élu-es peuvent jouer le rôle de porte-parole de la cause en interne en l'institution ; les points communs entre le travail (administratif et politique) de l'égalité et le travail associatif (travail de conviction, lobbying, recherche de financements).

En discutant de la carrière du concept de cadrage dans les recherches sur les mouvements sociaux, Jean-Gabriel Contamin qualifie les constructions de sens émanant des institutions de « contre-cadrages », c'est-à-dire des « stratégies dont usent les opposants à une mobilisation pour mettre en question (son) équilibre » (2010, p. 75). Dans notre cas, on considère les responsables politiques et administratifs des politiques d'égalité comme partie prenante des causes catégorielles. Les cadrages que l'on identifie ne sont donc pas des « contre-cadrages » du fait de leur ancrage institutionnel, ils ne s'expriment pas contre les mouvements. Ce que l'on voit chez les acteur-ices publics, c'est une réception, une appropriation, un relai ou des résistances aux mots d'ordre des mouvements sociaux. Dans le cas des résistances, celles-ci ne sont pas toujours de l'ordre de la défense de l'État et des institutions – même si elles peuvent l'être – mais s'apparentent aussi à des références à d'autres cadrages issus des mobilisations collectives. On est dans le cas de « l'existence de cadres de pensée partagées entre acteurs des mobilisations sociales et pouvoirs publics » (Neveu, 2011, p. 192). Il s'agit donc de suivre l'invitation de Jean-Gabriel Contamin à « s'interroger sur les fragiles conditions qui permettent à la diversité des cadres subsumés par une même mobilisation de tenir ensemble » (2010, p. 75), en se situant à l'intérieur même de l'institution et au point de rencontre avec les mondes associatifs.

L'institutionnalisation à la ville de Paris des causes catégorielles donne à voir des positions qui se structurent dans chaque cas autour d'un clivage principal. Dans chaque politique publique, au niveau de chacune des causes, des acteur-ices se situent de part et d'autre d'un clivage idéologique.

a. Le féminin universel vs. l'intersectionnalité

Dans le cas du féminisme, les cadrages sont ceux du féminin universel et celui de l'intersectionnalité. Le cadrage du féminin universel hérite de l'histoire des mobilisations féministes, et en particulier de la lutte pour le droit de vote des femmes et le mouvement pour la parité en politique (Scott, 1998 ; Bereni, Lepinard, 2004 ; Lepinard, 2007). C'est par ce prisme là que la cause des femmes est entrée dans l'État. Le cas de la mairie de Paris permet de voir comment ce cadrage s'actualise au niveau local, dans une municipalité où la préoccupation pour les droits des femmes est une composante explicite de la communication publique de l'édile.

L'opérationnalisation du féminin universel se produit en particulier au niveau de la politique de lutte contre les violences envers les femmes. On observe deux usages de l'argument de l'universalité des violences, un usage préventif et un usage restrictif, qui peuvent se combiner et servir le même but. L'usage préventif consiste à rappeler que les violences de genre sont transversales à tous les groupes sociaux dans le but de désamorcer les représentations qui jugent les hommes des classes populaires et des minorités ethno-raciales comme plus violents que les autres. Cet usage peut servir le même objectif que l'affirmation d'un féminisme intersectionnel pour se prémunir d'accusations de racisme par exemple, que Sirma Bilge appelle le blanchiment de l'intersectionnalité (2015). L'usage restrictif consiste à déduire du fait que les violences se produisent similairement dans tous les groupes sociaux, qu'il n'y aurait pas lieu de faire des différences dans la manière de lutter contre. C'est cet argument qui est utilisé au SDE pour remettre en cause l'axe de travail sur les femmes étrangères victimes de violences.

En parallèle, les appropriations qu'on observe de la catégorie d'intersectionnalité ne sont pas homogènes. Dans le cas des cadres critiques, celles-ci cherchent à particulariser certains programmes d'action envers les femmes, comme la lutte contre les violences de genre, en développant des actions ciblant les femmes étrangères. Il n'est pas anodin que ce soit par le prisme des violences qu'on aborde la situation des femmes étrangères. Marion Manier a montré que l'action de l'État en direction des « femmes de l'immigration » s'est concentrée sur cette problématique (2013). Elle explique en se référant au rapport de 2004 du Haut conseil à l'intégration (HCI) : « C'est donc en grande partie sous le registre des violences faites aux femmes et des violences intrafamiliales qu'un public de "femmes de l'immigration" est désigné dans ce rapport. Les violences y sont décrites comme spécifiques à la migration, à la culture, à

la religion ou à la nationalité d'origine. » (Manier, 2013, p. 94). Les discours et le travail des agentes critiques du SDE fondent leur action en direction des femmes étrangères sur un registre des droits - au séjour et anti-discriminatoire. Il s'agit pour elles de questionner les obstacles institutionnels que les personnes rencontrent dans les domaines dans lesquels résident les possibilités d'autonomisation : l'accès au droit, l'emploi, le logement, la santé. Cette mise en cause de l'État et de l'administration subit ainsi des résistances de la part de agentes institutionnelles : elles rappellent que le service n'a pas pour habitude de cibler des catégories spécifiques de femmes. Ainsi elles remobilisent le cadrage du féminin universel pour s'opposer aux agentes critiques.

b. La charité vs. l'inclusion inconditionnelle

Le référentiel anti-discriminatoire du « modèle social » suppose une prise en compte des personnes handicapées à toutes les échelles du monde social et donc dans tous les domaines de l'action publique. Au niveau municipal, l'exigence d'accessibilité fait que les services publics devraient répondre aux critères de la « conception universelle », définie en 2006 par la Convention relative aux droits des personnes handicapées de l'ONU comme « la conception de produits, d'équipements de programmes et de services qui puissent être utilisés par tous, dans toute la mesure possible, sans nécessiter ni adaptation ni conception spéciale »⁹. Ce sont des conditions que les politiques publiques sont loin de remplir. Pour Sarah Chibane, ancienne collaboratrice de la maire, la logique de conception universelle rencontre des obstacles. Elle évoque le fait que cette façon de concevoir la ville n'est pas enseignée en France dans les écoles d'ingénieurs. Elle explique aussi que le problème se pose lors des événements municipaux : « [Quand] on veut rendre accessible tel événement, la réflexion c'est : "Ah mais c'est super cher et on ne sait même pas s'il y aura des personnes handicapées dans la salle" ». De façon générale, l'impératif de transformations sociales d'ampleur pour permettre l'inclusion n'est pas partagé. L'idée que l'on doit prendre en compte les personnes handicapées en amont de l'expression explicite d'un besoin ou d'un souhait de participation à la vie sociale – juste parce qu'elles en ont le *droit* - est difficilement entendable institutionnellement.

⁹ Texte intégral de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (1/3), ONU, [En ligne], un.org/development/desa/disabilities-fr/la-convention-en-bref-2/texte-integral-de-la-convention-relative-aux-droits-des-personnes-handicapees-13.html

C'est bien le renversement paradigmatique du modèle social qui rencontre des oppositions : considérer que c'est la société tout entière qui doit changer pour inclure les personnes handicapées est vu comme trop complexe et onéreux. Le cadrage dominant correspond à une logique caritative dont le but est de palier aux déficiences des personnes : il s'agit de prendre en compte ponctuellement, individuellement les problèmes que rencontrent les individu-es handicapé-es. En comparaison avec les enjeux féministes, Sarah Chibane résume : « le handicap c'est moins difficile à défendre et il y a plus d'arguments ». Mais elle explique que ces deux points positifs ne le sont pas tant que ça. Le consensus de surface sur la nécessaire prise en charge des personnes handicapées se fonde sur un principe de charité, dont le fondement paternaliste constitue l'un des ressorts du validisme. Quant aux moyens financiers, leur niveau élevé ne suffit pas à compenser les coûts - de la mise en accessibilité en particulier.

c. L'hédonisme vs. l'autonomie

On parle d'un cadrage hédoniste pour désigner la façon dont les questions LGBT sont pensées à la ville de Paris. La question de l'hédonisme fait référence à la catégorisation, comme enjeu premier, de la vie nocturne, la consommation et l'expression festive des identités non-hétérosexuelles. La prégnance de ce cadrage hédoniste à la ville de Paris s'illustre par le fait que l'action publique envers les minorités sexuelles et de genre s'est longtemps concentrée sur l'évènementiel, sur le soutien à la marche des fiertés ou plus récemment à l'organisation de manifestations comme les Gay Games. Les mots d'Anne Hidalgo sont également révélateurs. Dans la mission confiée à Jean-Luc Romero-Michel en 2016 sur le tourisme LGBT, elle parlait de « valoriser la participation de cette culture [LGBT] à la vie nocturne et festive parisienne qui est une composante de l'identité et de l'attractivité de Paris et un symbole d'ouverture et de tolérance qu'il convient de valoriser auprès des habitants et des visiteurs »¹⁰. On fait l'hypothèse que ce prisme participe à expliquer l'émergence tardive du référentiel anti-discriminatoire dans la politique envers les personnes LGBT.

Ce cadrage passe aussi par l'affirmation d'une continuité entre le monde militant et la mairie de Paris. Le positionnement municipal sur les questions LGBT suggère une indistinction de

¹⁰ « Paris, ville phare de l'inclusion et de la diversité. 52 recommandations pour faire de Paris la capitale des droits LGBTIQ et du tourisme "LGBTIQ-friendly" dans le monde », Rapport de Jean-Luc Romero-Michel, 13 juin 2017, p. 5.

Paris en tant que ville, et de la mairie de Paris en tant qu'institution, avec « la communauté » LGBT (Broqua, 2018). Cette homogénéité supposée entre Paris et les minorités sexuelles et de genre s'observe dans le slogan qu'a pris cette politique catégorielle - qui s'affiche en couleurs arc-en-ciel sur les murs de l'hôtel de ville, le char municipal à la marche des fiertés et les panneaux publicitaires : « PARIS EST FIER·E »¹¹. On peut supposer que cette assimilation est directement liée à la présence historique d'élus gays visibles dans l'exécutif municipal. Gommer la frontière entre population et institution, en affirmant une continuité entre le monde militant et la mairie, correspond à une actualisation particulière de l'universalisme au regard des questions minoritaires. Cette conception participe à expliquer le fait que les critiques véhémentes exprimées par certaines associations envers la municipalité sont souvent mal reçues en interne.

En effet, les associations LGBT parisiennes réclament la participation foncière et financière de la mairie à la mise en place du centre d'archives, et ce depuis plus de 20 ans. Le projet a connu une succession de versions différentes et autant d'échecs. L'histoire de ce serpent de mer local montre que le point de d'achoppement premier concerne l'autonomie associative. L'idée d'une gestion associative autonome des intérêts catégoriels rencontre de grandes résistances au niveau municipal. Le centre d'archives n'existe toujours pas et les acteur·ices politiques et administratifs conçoivent mal que la relation mairie-association, quand elle s'organise autour de subventions, puisse se faire sans un rapport de sujétion et une adaptation aux normes bureaucratiques. C'est alors la « professionnalisation » des structures qui est mise en cause et la revendication d'autonomie est vue sous l'angle du « communautarisme » (Broqua, 2018), dans le prolongement de certains discours publics qui condamnent le « fait de mettre en avant son appartenance à la “communauté homosexuelle” en même temps que d'appeler à son renforcement » (*Ibid.*, p. 150). C'est là un parallèle entre la cause LGBT et la cause antiraciste, alors que dans le cas du sexisme et du validisme, la critique institutionnelle de la radicalité existe mais ne prend pas la forme de procès en séparatisme. Ce ne sont pas « les femmes » toutes entières qui sont vues comme séparatistes : revendiquer l'identité de femme ne suscite pas de controverse. Cependant, il faut préciser que l'expression de différences au sein du groupe des femmes peut être vue comme telle (Eloit, 2018). La mairie de Paris a ainsi été lieu de l'affrontement entre différentes visions du féminisme. C'est ce que montrent les conflits entre Anne Hidalgo et l'élue écologiste Alice Coffin. Membres du Conseil de Paris, Alice Coffin et

¹¹ « Paris et fière·e », Floriane Beautru, graphiste, [En ligne] florianebeautru.fr/portfolio/paris-est-fiere.

Raphaëlle Rémy-Leleu ont été à l'origine d'une mobilisation pour la démission de Christophe Girard à l'été 2020, du fait de sa relation avec l'écrivain pédocriminel Gabriel Matzneff. La maire de Paris a déclaré que ces élues « se placent ainsi d'elles-mêmes en dehors de la majorité municipale » et a qualifiée leur mobilisation d'« hystérie militante »¹².

d. *La colorblindness vs. le racisme structurel*

La *colorblindness* fait de la race un tabou et rend impossible la reconnaissance des minorités ethno-raciales comme groupe (Bleich, 2000 ; Bonilla-Silva, 2003). On a parlé d'une vision *colorblind* du racisme et d'une vision contestataire, qui conçoit le racisme comme structurel. Dans le premier cas, le racisme est vu comme une atteinte individuelle que quiconque subit s'il est ramené à sa position dans l'ordre racial. C'est ce qui légitime dans cette perspective l'existence d'un « racisme anti-blancs ». Comme la référence à la race et au processus de racisation est vue comme une légitimation de l'existence de distinctions biologiques sur cette base, le cadrage *colorblind* réfute le droit des personnes racisées à s'exprimer à ce titre. Les associations et collectifs revendiquant un antiracisme dit « politique » (Picot, 2016) ont en commun leur référence à l'histoire coloniale et le fait d'insister sur un vécu commun de discriminations.

Lorsque des catégories ethno-raciales sont mobilisées à des fins d'autodéfinition - comme « Noirs », « Arabe » ou « Indigènes » (Laplanche-Servigne, 2014) - ces discours sont dénoncés comme réifiant les catégories, ce qui produirait de l'essentialisme et *in fine* du racisme. La question de l'essentialisme a surgi également dans le cadre de la cause des femmes. Le fait de fonder la promotion de la parité sur l'universalité de la différence des sexes a ainsi été dénoncé comme essentialiste par des féministes universitaires comme Christine Delphy ou Danièle Kergoat (Bereni, 2015, p. 179). Mais cette critique est restée marginale. Les chercheuses qui ont étudié les mobilisations pour la parité ont montré que c'est une vision « différentialiste » des femmes et des hommes qui s'est imposée. Dans le cas de la race, la *colorblindness* se présente

¹² « Affaire Matzneff : Anne Hidalgo va saisir la justice après la démission de son adjoint Christophe Girard », Le Monde, 24 juillet 2020, [En ligne] [lemonde.fr/politique/article/2020/07/24/anne-hidalgo-va-saisir-la-justice-apres-la-demission-de-son-adjoint-christophe-girard_6047218_823448.html](https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/07/24/anne-hidalgo-va-saisir-la-justice-apres-la-demission-de-son-adjoint-christophe-girard_6047218_823448.html) ; « "On est dans l'hystérie militante" : Anne Hidalgo ne veut plus travailler avec deux élues du groupe socialiste ». Le JDD, 26 juillet 2020, [lejdd.fr/Politique/on-est-dans-lhysterie-militante-anne-hidalgo-ne-veut-plus-travailler-avec-deux-elues-du-groupe-ecologiste-3982793](https://www.lejdd.fr/Politique/on-est-dans-lhysterie-militante-anne-hidalgo-ne-veut-plus-travailler-avec-deux-elues-du-groupe-ecologiste-3982793).

comme une critique de l'essentialisme, qui a, dans ce cas, une valeur hégémonique. Parce que l'indicibilité des groupes ethno-raciaux permet d'effacer les revendications, elle apparaît comme le cadrage majoritaire.

Dans les faits, le cadrage *colorblind* s'affirme par un usage disqualifiant de la référence à la République¹³, qui invalide les positions définies comme extérieures à ses frontières. C'est ce que l'on observe dans les discours d'Anne Hidalgo en amont de sa campagne pour l'élection présidentielle de 2022. Que ce soit vis-à-vis du parti Europe Écologie Les Verts ou du candidat Jean-Luc Mélenchon, elle parle d'un « problème de rapport à la République » et d'« ambiguïtés » vis-à-vis des « questions républicaines »¹⁴. Dans une interview donnée à BFM-TV, le 21 novembre 2020, elle affirme qu'elle ne se « retrouverai[t] pas dans une candidature de Jean-Luc Mélenchon » pour cette raison. Elle évoque sa naissance en 1959 dans l'Espagne franquiste et la comparaison qu'elle a pu faire ensuite, une fois en France, entre la « liberté » qui était la sienne et la situation des femmes de sa famille en Espagne. Elle conclut : « Je me suis construite avec ces idées [...] que les questions d'égalité femmes-hommes étaient quand même très structurantes. Et je n'abandonnerai jamais, et c'est pour ça que le relativisme culturel avec moi, ça ne marchera jamais. » Pour l'édile, certaines mobilisations pour les droits se feraient au prix d'un « relativisme culturel » qui consiste à excuser les atteintes à « l'égalité femmes-hommes » des minorités - en particulier musulmanes - parce qu'elles sont elles-mêmes opprimées. Le contexte social évoqué en creux est celui dans lequel les musulman-es ont été constituées en « groupe social illégitime », et les « pratiques publiques de l'islam » en problème public (Mohammed, 2020, p. 253 ; Hajjat, Mohammed, 2013). Celui-ci se décline en particulier en « un problème de sécurité centré sur les usages politiques et violents du référent islamique [et en] un problème de modernité en raison de supposées résistances à la démocratie, à la laïcité ou à l'égalité entre les sexes. Cet islam, essentialisé, discursif, “imaginaire” dirait Thomas Deltombe, est régulièrement construit en opposition à la “République”, à la “France”, à “l'État” ou à la “laïcité” afin d'entretenir et de renforcer un statut d'extériorité menaçante » (Mohammed, 2020, p. 253). Alors qu'elle s'inscrit implicitement dans cette opposition, la maire de Paris mobilise un argument ayant trait aux droits des femmes. C'est la « République » qui

¹³ Le site d'information Mediapart a lancé en 2021 une série d'articles nommés « Un totem nommé République » qui consigne et analyse les usages par la classe politique dirigeante de la catégorie, qualifiée d'« outil pratique de mise au pas des demandes de justice », [En ligne] mediapart.fr/journal/dossier/france/un-totem-nomme-republique.

¹⁴ « Mairie de Paris : nouvelles tensions entre Anne Hidalgo et les écolos », Libération, 22 novembre 2020, [En ligne] liberation.fr/politiques/2020/11/22/nouvelles-tensions-entre-anne-hidalgo-et-les-ecolos_1806341/ ; « Anne Hidalgo : “Jean-Luc Mélenchon a des ambiguïtés avec le cadre républicain” », BFM-TV, 21 novembre 2020, bfmtv.com/politique/parti-socialiste/anne-hidalgo-jean-luc-melenchon-a-des-ambiguites-avec-le-cadre-republicain_VN-202011210105.html.

garantirait les droits et la « liberté » des femmes, contrairement à la dictature franquiste et aux tendances « anti-républicaines » incarnées par certains de ses adversaires politiques. La toile de fond de ce discours correspond au « faux dilemme » entre féminisme et antiracisme dénoncé par certaines chercheuses féministes (Delphy, 2006 ; Hancock, Lieber, 2017).

Au niveau organisationnel, l'invalidité de la racisation comme catégorie administrative produit une segmentation en différentes politiques des programmes ciblant les minorités ethno-raciales. Dans le cas la délégation étudiée à l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains, on a vu que l'élue Lucile Savary affirmait son « refus d'enfermer cette lutte dans des logiques identitaires » et dénonçait les « dérives régressives de la lutte antiraciste »¹⁵. Dans la conduite de la politique de lutte contre les discriminations, les associations antiracistes qui revendiquent une action par et pour les concernée-es sont maintenues à distance, et la présence de propos incompatibles avec la ligne municipale est traquée chez les autres. La LDH a ainsi vu son débat sur le « privilège blanc » supprimé de l'agenda municipal de la semaine de lutte contre les discriminations.

Le fait que l'action publique touchant à la race existe uniquement sous le référentiel de la discrimination - et qu'il y ait une distinction stricte avec les questions d'intégration - fait que même les agentes critiques sont parfois réticentes à s'emparer de ce prisme. C'est ce que montre le discours d'une agente du pôle intégration.

– *Est-ce qu'il y a des aspects dans le pôle intégration qui serait de l'ordre, même si c'est implicite, de l'antiracisme ?*

Pas du tout. Tu sais quand l'État a demandé à la ville, ou quand la ville a participé à la semaine contre le racisme et l'antisémitisme, en tout cas nous on n'était pas forcément chauds pour y aller. Parce qu'on disait : nous on ne travaille pas sur les questions de racisme. La lutte contre les discriminations, tu vois, ce n'est pas le vocabulaire employé, ce n'est pas la porte d'entrée en fait. Alors que c'est quand même lié. La question du racisme c'est... c'est vachement plus étroit que la question de l'égalité. Parce que, le racisme ça ne prend pas en compte ben les femmes... les minorités LGBT, tout ça. [...] Et puis le racisme dans l'imaginaire, c'est quand même vachement lié à des comportements individuels. Alors que ce qu'on essaye de montrer c'est que justement les discriminations c'est plus que... enfin le racisme, on n'est pas du tout sur le même plan quoi. (Entretien avec Lisa Baguelet, ancienne agente du Service de l'égalité)

¹⁵ Extrait du journal de terrain.

Malgré sa familiarité avec les mouvements et les analyses théoriques antiracistes - elle cite en entretien, parmi les autrices qui ont contribué à sa politisation : Rokhaya Diallo, Françoise Verges et Houria Bouteldja - l'agente met à distance la catégorie le racisme comme une notion qui ne pourrait être utilisée dans le cadre des politiques du SDE, montrant ainsi l'absence de légitimité institutionnelle de la catégorie. Il n'y a que la chargée de mission lutte contre les discriminations Morgane Thévenon, qui parvient à faire de la question raciale un enjeu central du dispositif du Réseau de détection des discriminations, puisque cela devient l'objet sur lequel elle cherche à politiser les participant·es aux formations. En comparaison avec les différentes politiques catégorielles, c'est dans le cas des discriminations ethno-raciales que l'étanchéité est la plus grande : les cadrages ne se mélangent pas. Le cadrage du racisme structurel peut être incarné par certain·es agent·es, mais ceux-ci n'ont pas l'espace institutionnel pour l'exprimer.

Parmi les politiques en direction des personnes étrangères, on a vu que les luttes de définitions portaient sur le public de « l'intégration ». La tradition municipale, de la politique de la ville et de la politique culturelle en particulier, était de ne pas faire de différence stricte entre les générations. Les associations s'adressant à des personnes migrant·es ou descendantes de migrant·es pouvaient ainsi être financées au titre de la politique d'intégration, qui hérite du principe de l'assimilation. Ce prisme a été dénoncé par les agent·es critiques du pôle intégration du SDE : l'action publique produirait de l'altérisation en suggérant que des personnes françaises puissent avoir besoin d'être « intégrées ». En conséquence, ces agent·s ont travaillé à définir des programmes qui concernent uniquement les personnes ayant vécu une expérience migratoire. En ce sens, la politique d'intégration est construite comme une politique d'accès au droit, ciblant les droits sociaux, le droit au séjour et les droits fondamentaux des personnes.

Catégories	Cadrage dominant	Cadrage marginal
Femmes	Féminin universel	Intersectionnalité
Minorités ethno-raciales (lutte contre les discriminations)	<i>Colorblindness</i>	Racisme structurel
Minorités ethno-raciales (intégration)	Assimilation	Accès au droit
Personnes handicapées	Charité	Inclusion inconditionnelle
Minorités sexuelles et de genre	Hédonisme	Autonomie

Tableau 15 : Les différents cadrages des politiques catégorielles d'égalité

Ainsi, les clivages idéologiques peuvent se matérialiser au sein d'un même service, comme dans le cas de la politique envers les femmes, où les cadres critiques du SDE s'opposent aux cadres institutionnelles. Dans le cas des minorités ethno-raciales et du handicap, ce sont certain-es agent-es - souvent isolé-es dans l'organisation - qui cherchent à promouvoir les cadrages marginaux. Enfin, dans le cas des personnes LGBT, le clivage correspond à l'opposition qui existe entre les associations et les agent-es et élu-es de la ville (un seul élu avait pris le parti des associations, l'ancien premier adjoint Bruno Julliard).

3. Questionner les frontières des publics

« Femmes », « hommes », « étranger », « immigré », « homosexuel » ou « handicapé » sont des catégories d'État. « Par la définition des pratiques sexuelles et reproductives licites et illicites, des corps légitimes et déviants, les États occidentaux ont contribué à délimiter et hiérarchiser des groupes sociaux » : « ils reconnaissent certains individus comme membres de

la communauté nationale et politique, et certaines relations conjugales et parentales comme ses soubassements, tandis qu'ils en rejettent d'autres dans les marges, voire tentent de les empêcher d'exister » écrivent Lus Prauthois et Émilie Biland (2022, p. 14). Les frontières de ces groupes sociaux ont fait l'objet d'évolutions, de tensions et de redéfinitions. Pour chacun des groupes en présence, des travaux ont étudié les processus de catégorisation par l'État. La façon dont l'État a historiquement catégorisé ces groupes sous différents prismes, notamment répressif, doit être distinguée des opérations de définition produites à l'aune du référentiel des droits. Quels sont les enjeux de définitions lorsque les institutions catégorisent des groupes sociaux comme des « publics » (Gourgues, Mazeaud, 2018) dont il est légitime de défendre les droits ? L'objectif n'est pas de décrire extensivement l'histoire de ces logiques d'identification mais de regarder ce que le référentiel des droits, au niveau local, apporte à des catégorisations plus larges. Le prisme des droits induit des catégorisations spécifiques : ce ne sont pas forcément *tous* les membres du groupe dont on considère qu'il est légitime de défendre les droits. Si l'on poursuit la forme énumérative de l'écriture, il faut considérer que ces modes d'identification se conjuguent. Les catégorisations étatiques participent de l'imbrication des rapports sociaux, comme le montre par exemple l'usage de la sexualité comme modalité de contrôle des minorités ethno-raciales (Stoler, 2002 ; Dorlin, 2006 ; Paris, 2020b).

Dans le cas des minorités ethno-raciales, Sarah Mazouz a étudié conjointement les dispositifs de lutte contre les discriminations ethno-raciales et les procédures de naturalisation. Elle a questionné la manière dont « l'articulation existant entre frontières intérieures et frontières extérieures déterminait une reconfiguration des pratiques de délimitation du groupe » (2011, p. 379). Elle montre comment les logiques du « mérite » et de la « faveur » déterminent les décisions de naturalisation, sur le mode parfois d'une « conception racialisée de l'appartenance nationale » (Mazouz, 2011, p. 381). La définition des contours de l'altérité se produit donc en miroir de celle des frontières du groupe national. Ainsi, selon Abdellali Hajjat, si la notion d'« assimilation » est largement disqualifiée dans le monde scientifique et dans les discours publics, elle reste une catégorie juridique et administrative exploitée, la nationalité pouvant être refusée pour « défaut d'assimilation » (Hajjat, 2012, p. 13).

À Paris, les personnes racisées ne constituent donc pas une cible d'action publique - autrement que par le biais de proxys tel que le territoire dans le cadre de la politique de la ville (Tissot, 2007). On a explicité le refus institutionnel de considérer que l'expérience de la racisation peut fonder une appartenance de groupe. Des luttes de définition existent cependant dans le cas des personnes de nationalité étrangère, dans le cadre des politiques d'accueil et d'intégration. La

crise de l'asile qui a marqué la seconde moitié des années 2010 en Europe a amené la ville de Paris à créer une nouvelle politique, dite d'« accueil des réfugié-es », qui conçoit les migrant-es comme une nouvelle catégorie de sans-abris. Il y a une dissociation du public de l'intégration et de l'accueil sur la base de la durée de présence sur le territoire : avant cinq ans, les personnes sont dites primo-arrivantes et sont la cible de la politique d'accueil, au-delà elles relèvent de la politique d'intégration. Cette partition se fait au prix d'une baisse des ressources allouées à l'intégration et entraîne pour les agent-es des difficultés à défendre des cibles dont la vulnérabilité justifie des actions spécifiques telles que les personnes migrantes âgées.

Cette partition rejoint aussi des transformations plus larges, puisque la concentration sur un public « primo-arrivant » est l'une des évolutions des politiques nationales d'immigration et d'asile. Malgré ce parallèle avec l'action de l'État, la ville de Paris a tenté de se distinguer du durcissement de la politique d'immigration par le biais d'actions symboliques, comme le fait de désigner comme « réfugiée » toute personne arrivée à Paris à l'issue d'une migration quel que soit son statut administratif. Si on a vu que le discours avait une portée concrète (en maintenant ouverts à tous-tes des dispositifs municipaux), il n'est pas nécessairement vu d'un bon œil par les agentes concernées. Derrière la portée humaniste de la tournure, il y a la construction de la représentation de la ville et de ses dirigeant-es comme généreuses et accueillant-es, en cohérence avec la récurrence dans les discours de la notion de « ville-refuge » pour désigner Paris, qui peut masquer les situations d'extrême précarité des personnes.

Dans le cas des femmes, la question du « sujet politique du féminisme » (Eloit, 2021) est intrinsèque à l'histoire des mouvements féministes. « L'histoire du féminisme est autant celle d'un combat pour l'égalité que celle d'une lutte interne portant sur la définition du sujet “femmes” et sur le champ d'application du féminisme. » (*Ibid*, p. 739). Les militantes du *Black feminism*, en mettant en avant l'interpénétration du racisme et du sexisme et en dénonçant l'ignorance des féministes blanches de l'imbrication d'oppressions vécue par les femmes noires, luttait contre l'homogénéité du sujet « femmes » (Dorlin, 2008 ; Paris, 2020a). De même, les lesbiennes ont constitué à une époque les mauvais sujets du féminisme. En revisitant l'historiographie dominante, Ilana Eloit (2018) montre que, « à l'inverse de l'idée répandue selon laquelle le MLF aurait constitué un espace inédit de libération du lesbianisme », les féministes du mouvement ont refusé « la visibilisation d'une identité minoritaire lesbienne » en son sein (2022, p. 1). Les luttes de définitions se prolongent avec l'institutionnalisation de la cause des femmes. Selon Anne Revillard, la cible du féminisme d'État correspond à une figure

de la femme « moderne » qui cumule les attributs de la classe supérieure, blanche et hétérosexuelle. « Des tensions se donnent régulièrement à voir entre cet objectif de long terme de modernisation des femmes et la prise en considération de leur diversité, de leurs besoins et de leurs aspirations immédiats » et, en France - contrairement au Québec - « le façonnage de la femme “moderne” pren[d] le dessus sur toute autre préoccupation » (Revillard, 2016, p. 222) et comporte donc une dimension excluante.

À la ville de Paris, la définition du groupe des femmes sur le mode de l'universel a des effets concrets sur l'action publique. Alors que les programmes qui coïncident avec le féminin universel (la lutte contre les violences) ont pris de l'ampleur, les programmes qui concernaient des catégories de femmes particulièrement précarisées ont connu une diminution de leurs ressources. C'est le cas des actions sur l'insertion socio-professionnelle et sur la prostitution. Dans le second cas, la suppression des subventions du Service de l'égalité à toute association qui n'est pas explicitement abolitionniste de la prostitution montre que cette position constitue une frontière au-delà de laquelle s'arrête la défense des droits. Cet exemple laisse apparaître la tension que recouvre la définition d'un sujet légitime d'une politique d'égalité. Cohérente avec la double dimension, répressive et sociale, de la politique de prostitution (Matthieu, 2013 ; Mainsant, 2021), la catégorisation des femmes prostituées est paradoxale. Du fait de leur pratique, elles perdent le droit à être prises en compte par l'administration comme des femmes.

Dans le cas de l'orientation sexuelle et l'identité de genre, l'avènement de la bicatégorisation des sexes au XIX^e siècle s'est doublé d'une naturalisation de l'identité homosexuelle et de sa stabilisation progressive en dehors de la matrice hétérosexuelle. Michel Foucault écrit ainsi : « L'homosexualité est apparue comme une des figures de la sexualité lorsqu'elle a été rabattue de la pratique de la sodomie sur une sorte d'androgynie intérieure, un hermaphrodisme de l'âme. La sodomie était un relaps, l'homosexuel est maintenant une espèce » (1994b, p. 59). Le XX^e siècle - et particulièrement des années 1930 aux années 1970 - a été le lieu d'un ancrage dans le droit et dans les institutions de l'exclusion des minorités sexuelles et de genre de différentes sphères sociales (emploi, espace public, armée), ce de façon plus radicale aux États-Unis qu'en Europe (Prauthois, Biland, 2022, p. 17 ; Chauncey, 2003).

Ce qu'Éric Fassin appelle l'inversion de la question homosexuelle a consisté à considérer l'homophobie, et non plus l'homosexualité, comme un problème (2003, p. 188). C'est à la nature non-aboutie de ce renversement que l'on peut attribuer les achoppements de la politique parisienne. On a vu que, une fois structurée autour du référentiel des droits, l'un de ses objectifs

était de faire des personnes LGBT des victimes légitimes, en les intégrant à la politique existante d'aide aux victimes d'infractions pénales. Si cet effort doit être fait, c'est que les plaintes pour injures ou agressions à caractère homophobes ne sont que très rarement prises en compte par les fonctionnaires de police – à hauteur de 4% selon les associations rencontrées sur le terrain. Il faut replacer cette situation dans le contexte où, jusqu'au début des années 1980, la préfecture de police de Paris comptait un groupe de contrôle des homosexuels. Les peines étaient doubles pour les partenaires de même sexe dans le cas du délit d'outrage à la pudeur : les hommes des classes supérieures étaient fichés tandis ceux des classes populaires et/ou racisés étaient arrêtés et condamnés à de la prison (Mainsant, 2021, p. 47). Après la fin des lois discriminatoires, les policiers demeuraient réticents à cesser le fichage, ils « rechignent à abandonner cette clientèle au nom de la défense de la morale » (*Ibid.*, p. 77).

Pour Christophe Broqua, la catégorie de « communauté homosexuelle » est une « fiction politique », produit de « discours qui la promeuvent ou la stigmatisent » (2018, p. 143). L'apparition du sigle « LGBT » (puis LGBTQI ou LGBT+) dans les années 1990 a renouvelé les questions de définition des contours du groupe (Prearo, 2015). La dimension plurielle de la catégorie, visant à prendre en compte la diversité des personnes non-hétérosexuelles, revient aussi à agréger des réalités sociales très différentes (Broqua, 2018, p. 153-154). À la ville de Paris, plus la politique envers les minorités sexuelles et de genre se structure, plus le recours à l'acronyme « LGBTQI+ » se systématisent. La dimension extensive du sigle fait qu'il n'y a pas les mêmes tentatives institutionnelles de définition stricte des personnes concernées, que dans les trois autres politiques étudiées. Mais dans un contexte dans lequel « il est souvent reproché à la “communauté” ou aux mouvements se disant “LGBT+” d'être dominés par les hommes gays des classes moyennes ou supérieures, et blanches » (Broqua, 2018, p. 154), le recours institutionnel au sigle fait qu'il est possible de s'adresser à des membres du secteur associatif, qui cumulent des positions de domination, tout en promouvant une politique à destination de toutes les composantes des minorités sexuelles et de genre.

Dans le cas du handicap, la définition du public est le produit même des institutions. Le droit a fait évoluer au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle les contours de la définition du handicap. La loi de 1975 réunit ainsi sous cette même catégorie les adultes et les enfants, en créant les deux prestations que sont l'allocation adulte handicapé (AAH) et l'allocation d'éducation spéciale (AES) devenue l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH). Le principe de l'attribution des droits sociaux est donc de définir ce qui constitue ou non un handicap et qui peut prétendre à une compensation. Pierre-Yves Baudot explique que la

délimitation des frontières du public des politiques du handicap est un enjeu permanent et irrésolu : « La délimitation de la population et des frontières du problème social pris en considération fonde le contenu substantiel de la politique (réadaptation, filières spécialisées, médicalisation, financement par la solidarité nationale) et fixe la liste des acteurs gouvernant cette configuration d'action publique (associations gestionnaires d'établissements, acteurs administratifs nationaux, élus locaux). Toutefois, l'historicité de ce ciblage en établit la dimension arbitraire : il ne repose pas sur une liste prédéfinie de déficiences ou d'incapacités. Les frontières de cette catégorie sont donc en permanence remises en question. » (Baudot, 2022, p. 102). Il note ainsi que selon les MDPH, certaines maladies comme le diabète ou les troubles dys peuvent ou non être assimilées à des handicaps. Dans le cas de la ville de Paris, on touche ici aux limites de l'enquête. Parce que le travail de terrain ne s'est pas déployé au niveau des instances et des commissions d'attribution des prestations, il n'y a pas dans notre matériau d'éléments qui informent sur la dimension mouvante de la définition du handicap. Ce qu'on a pu observer, et qu'on a déjà mentionné, c'est la façon ou non de voir les personnes handicapées comme des personnes discriminées.

Ainsi, ce travail comparatif à l'échelle parisienne montre que les systèmes de domination qui fondent les inégalités ne constituent pas le socle sur lequel s'appuie l'administration pour construire des politiques catégorielles d'égalité. On l'a dit, c'est la naturalisation de la différence des sexes qui définit le groupe des femmes ; c'est le sceau de la reconnaissance institutionnelle, qui octroie des prestations en conséquence, qui justifie la catégorisation comme handicapé-e ; c'est le statut administratif (réfugié-es, demandeur-se d'asile, débouté-es...) qui organise la prise en compte des étranger-es par les pouvoirs publics ; c'est la construction de l'homosexualité comme une identité propre et naturalisée qui justifie la reconnaissance sociale des minorités sexuelles. (On ne considère pas comme minoritaires du point de vue de la sexualité les personnes qui seraient victimes d'une oppression spécifique, mais celles qui se définissent en dehors de la norme hétérosexuelle.) En définitive, l'agrégation de personnes différentes autour du seul point commun de vécu d'une même oppression est une opération que l'action publique a toujours refusé de faire. Mais cette limite n'a pas la même solidité pour tous les groupes. La continuité entre la cause et l'identité (Bereni, 2007, p. 484) n'est pas admise de façon uniforme. Dans le cas des femmes, Laure Bereni rappelle ainsi « le caractère aisément énonçable et potentiellement non stigmatisant de l'identité "femmes" dans l'espace public (relativement à d'autres groupes dont l'"identité" s'articule également à des mécanismes de discrimination, comme les groupes fondés sur l'ethnicité, l'orientation sexuelle, etc.) » (2007,

p. 484). Sur ce point, c'est bien dans le cas de l'antiracisme que la continuité entre la cause et l'identité est la moins admise.

La ville de Paris participe donc à définir les contours des groupes sociaux dont les droits doivent être défendus. En cela, les politiques publiques d'égalité informent sur la reconnaissance sociale de ces catégories comme groupes. À la question : ce groupe social a-t-il le droit d'exister comme tel ? - les réponses sont les suivantes :

Catégorie	Réponse institutionnelle
Femmes	Oui si ce n'est pas un groupe
Personnes handicapé-es	Oui mais sans égalité des droits
Minorités sexuelles et de genre	Oui mais sans autonomie
Minorités ethno- raciales	Non

Tableau 16 : Réponse institutionnelle aux conditions d'existence des groupes sociaux dans le cadre des politiques catégorielles d'égalité

Premièrement, pour les femmes, l'intégration à l'échelle du groupe des caractéristiques de l'universalisme républicain (unité et indivisibilité) fait qu'elles peuvent exister comme groupe à condition de nier cette condition et de revendiquer l'universalité de la différence des sexes. Les femmes existent donc comme moitié de l'humanité au sein de laquelle on ne peut faire de différences. Il faut noter que c'est dans le cas des politiques envers les femmes que la reconnaissance institutionnelle est la plus avancée. Il s'agit du seul cadre dans lequel la politique catégorielle est traversée par la question de la reconnaissance de l'hétérogénéité du groupe lui-même. Si le féminin universel est explicitement affirmé à Paris, la présence de luttes internes sur la prise en compte d'une perspective intersectionnelle dans l'action publique est une spécificité de cette politique par rapport aux autres.

Deuxièmement, les personnes handicapées existent en tant que minorité à laquelle on porte assistance. La présence de représentants associatifs aux différentes échelles de la définition de

l'action publique (de la décision législative à l'octroi des droits sociaux) illustre cette reconnaissance sociale. Mais lorsque les revendications sont de l'ordre de l'égalité avec les personnes valides, les résistances institutionnelles apparaissent. C'est du fait du handicap lui-même qu'il ne serait pas possible de revendiquer les mêmes droits que la majorité. Troisièmement, dans le cas des minorités sexuelles et de genre, la participation à la vie sociale et politique *en tant que* personne LGBT demeure suspecte et doit être encadrée. L'autonomie de l'action associative vis-à-vis des autorités publiques n'est pas admissible et, à Paris, les associations doivent participer de manière anticipée à la construction de politiques publiques pour recevoir un soutien financier. Quatrièmement, l'idée que la racisation produit une appartenance commune et l'expression de revendications sur ce fondement demeure intolérable pour la puissance publique. En définitive, interroger les conditions d'existence des minorités sociales comme groupes dont il est légitime de défendre les droits montre donc des résultats contrastés, que la continuité du mécanisme discriminatoire ne permet pas d'harmoniser.

Conclusion

Analyser de manière systématique la construction et la conduite des politiques catégorielles d'égalité met en évidence l'hétérogénéité de la réponse institutionnelle aux inégalités. La réglementation, la position des élu-es, le travail des agent-es et les dispositifs d'action publique dépendent de l'objet et de la cause qu'ils concernent. Les minorités sexuelles et de genre et les personnes racisées apparaissent comme les groupes pour lesquels le prisme de l'égalité des droits est le moins institutionnalisé. Les dispositifs les concernant sont moins nombreux et bénéficient des plus faibles ressources. Le fait que le droit anti-discriminatoire représente le seul fondement utilisé pour saisir ces groupes participe de la marginalité de ces politiques. Lorsque ce référentiel est utilisé dans le cadre des autres politiques d'égalité, cela se produit régulièrement sous un prisme universaliste. Les politiques envers les femmes, les personnes handicapées et les personnes étranger-es s'appuient sur des cadres juridiques plus anciens que le droit anti-discriminatoire. La progression du registre des droits s'observe dans la volonté politique de faire avancer la mise en accessibilité de la ville mais aussi dans le fait de reconnaître les discriminations vécues par différentes catégories de femmes.

Le directeur du SDE parlait de « politiques très politiques » : l'étude de chacune d'entre elles a confirmé que la prégnance des rapports de force, sur le sens donné aux phénomènes sociaux et sur la façon dont l'action publique doit y répondre. Les cadrages majoritaires peuvent être issus des mobilisations – tel que le féminin universel – ou bien relever d'une catégorisation des groupes eux-mêmes, par le tabou dans le cas de la *colorblindness* ou par une définition restrictive dans le cas du cadrage hédoniste qui caractérise la politique LGBT. On a distingué la façon dont l'État a historiquement catégorisé ces groupes sous différents prismes, notamment répressif, des opérations d'identification produites à l'aune du référentiel des droits. À Paris, la catégorisation des différents publics comme des groupes sociaux dont il est légitime de défendre les droits n'est pas une opération univoque, explicite et partagée. Elle fait l'objet de tensions et de lutte de définitions. La comparaison a permis de conclure que seules le groupe des femmes peut être reconnu comme tel – si tant est que cette condition soit niée au profit de l'universel. Les personnes handicapées et les personnes LGBT peuvent exister comme groupe, en renonçant respectivement à l'égalité des droits et à leur autonomie. Enfin, les minorités ethno-raciales sont les seules pour lesquelles ce droit, même inachevé, n'est pas reconnu.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le titre de cette thèse, « Administrer l'égalité », peut être interprété de deux manières. D'abord, l'expression désigne le fait, pour une administration, d'organiser la réponse institutionnelle aux inégalités : compenser, redistribuer, protéger et défendre les droits de catégories socialement minorisées. Mais le fait d'administrer peut faire référence à l'acte de conférer, de distribuer ou d'accorder un droit, un privilège ou une sanction. À la façon du fait du prince, administrer l'égalité, c'est aussi décider qui a le droit à l'égalité.

À partir d'une ethnographie du travail administratif, cette thèse a cherché à produire une sociologie des politiques catégorielles d'égalité à Paris. Centrée sur le Service de l'égalité, l'enquête a évolué par cercles concentriques au sein d'un monde institutionnel, constitué de différents espaces administratifs, d'élus·es et de leur cabinet et de structures associatives financées par la municipalité. Le travail bureaucratique, le rôle des adjoint·es, les dispositifs d'actions publiques et les clivages idéologiques sont les objets sur lesquels l'enquête s'est particulièrement concentrée.

Au SDE, deux catégories de cadres A ont été identifiées, les cadres institutionnelles et les cadres critiques, à partir de la question de l'allégeance à l'institution. Souvent liées au Parti Socialiste ou elles-mêmes élues locales, les cadres institutionnelles soutiennent la ligne politique municipale et s'approprient les intérêts des élus·es, dans une logique de politisation fonctionnelle. Les cadres critiques ont un profil différent, elles sont distantes des partis, proches des milieux militants, sont formées aux sciences sociales et ont généralement des expériences professionnelles dans l'associatif. Leur rapport au travail se caractérise par une tension entre l'allégeance à la fonction - leur définition du bon travail, en tant que responsables de politiques d'égalité - et l'allégeance à l'institution, soumise à la norme de neutralité du rôle de fonctionnaire, à la division du travail d'expertise entre le politique et l'administratif et à la perception des questions minoritaires comme sujets sensibles, qui peuvent avoir des répercussions dans le débat public. Parce que leurs supérieur·es font le choix de ne pas participer à la définition du contenu des programmes d'action publique, réservant leur intervention aux tâches de gestion, les cadres ont la seule responsabilité de la conception des actions.

L'analyse des quatre politiques d'égalité a été organisée en cinq chapitres différents, de façon à pouvoir développer pleinement les enjeux propres à chacune. La politique envers les femmes

de la ville de Paris se distingue par sa spécialisation sur la lutte contre les violences envers les femmes, dans un contexte de réception du mouvement social #Metoo. La légitimation de cette politique passe par l'affirmation des femmes comme sujet universel, constituant la moitié de l'humanité et ne s'apparentant pas un groupe social comme les autres. Le phénomène des violences de genre partageant avec la différence des sexes une dimension universelle, on montre que les violences envers les femmes en soi, comme objet d'action publique, permettent de réaffirmer le féminin universel. Deux usages de l'argument de l'universalité des violences sont observés. D'une part, il est utilisé pour désamorcer les représentations selon lesquelles les violences sont plus présentes chez les minorités ethno-raciales et dans les classes populaires (usage préventif). D'autre part, il est utilisé pour justifier que l'action publique ne doit pas s'adresser à différentes catégories de femmes (usage restrictif). On constate que cette priorisation se fait au détriment des femmes les plus vulnérables : étrangères, demandeuses d'emploi et prostituées. Dans le cadre de la politique de lutte contre les violences, le projet d'action ciblant spécifiquement les femmes étrangères rencontre des résistances internes et ne parvient pas à se stabiliser. Alors que les programmes sur l'insertion professionnelle des femmes et sur la prostitution représentaient des priorités de l'ancienne mandature, on observe un déclin des ressources allouées et un désengagement des responsables politiques sur ces questions. Le cadrage du féminin universel participe donc à orienter la politique vers les femmes dominantes par leur origine et leur classe sociale, blanches, de classe moyenne à supérieure.

La politique municipale envers les minorités ethno-raciales est segmentée en trois types de programmes : l'accueil des exilé-es, l'intégration des étranger-es et la lutte contre les discriminations. La politique d'accueil est une politique nouvelle, mise en place en 2015 dans le contexte de la crise européenne de l'accueil des exilé-es. Si la maire choisit de désigner comme réfugiée toute personne arrivée à Paris sans considération de statut administratif, la politique demeure limitée par son inscription dans le référentiel de la lutte contre l'exclusion qui la cantonne à une requalification d'actions ciblant les personnes sans-abri. La politique d'accueil et la politique d'intégration se distinguent en fonction de la durée de présence des personnes sur le territoire : les personnes dites primo-arrivantes, arrivées depuis moins de cinq ans, et les personnes habitant dans le pays depuis une durée plus longue. Cette seconde catégorie disparaît progressivement des objectifs municipaux du fait de l'allocation des ressources à la politique d'accueil, entraînant un déclin de la politique d'intégration. Finalement, celle-ci se maintient par le volontarisme des agentes administratives qui compensent le désintérêt du

politique par la recherche de financements nationaux et européens, une pratique qui peut être mise en parallèle avec le travail associatif d'obtention de subventions publiques.

La politique dite de lutte contre les discriminations est marquée par la diffusion d'un cadrage *colorblind* des questions raciales, qui se concrétise dans la façon dont les discours sont divisés entre l'acceptable et l'inacceptable. Ces limites définissent les acteur-ices, et en particulier les associations, qui peuvent représenter des partenaires de la municipalité. Dans le cas de la délégation de Lucile Savary, la contrainte de dissimulation entre en contradiction avec l'objectif de communication autour des politiques publiques mises en place, qui a été prioritaire au cours du mandat. La chargée de mission lutte contre les discriminations utilise la marge de manœuvre que lui confère son poste pour reconfigurer un dispositif d'accès au droit sur les discriminations et en faire un outil de politisation visant à lutter contre le cadrage dominant du racisme. Du fait de la position difficilement tenable des agentes critiques, ces initiatives peinent à se pérenniser au-delà de leur présence dans le service.

La politique du handicap permet de décentrer l'analyse et de regarder comment l'action publique de l'égalité est menée en dehors du SDE. C'est la seule politique qui connaît dans son ensemble une dynamique de croissance et de structuration au cours du mandat 2014-2020. Le développement de cette politique est passé par une prise en compte de l'approche en termes d'égalité des droits dans le cadre de la priorisation des travaux de mise en accessibilité des établissements publics. On assiste donc à une action publique hybride, à la fois ancrée dans le paradigme médico-social et influencée par le modèle social du handicap. Ces évolutions permettent de mettre en évidence la dimension atypique du rôle de maire adjoint-e chargé-e d'une politique catégorielle d'égalité, lorsqu'il est construit sur l'objectif de légitimation de la politique menée. La position entrepreneur-se de cause au sein d'un environnement politique et administratif dans lesquels les questions minoritaires demeurent marginales, contrevient aux enjeux de popularité qui marquent la professionnalisation de la politique. Il suppose de concentrer son action sur le fonctionnement interne des programmes et non sur la façon dont ceux-ci apparaissent aux yeux du grand public.

La politique envers les personnes LGBT représente également un exemple de l'avancée du registre des droits dans l'action publique locale. Alors que les minorités sexuelles et de genre étaient ciblées dans la première partie du mandat dans un objectif d'attractivité économique

(favoriser le tourisme LGBT), une politique structurée, avec un budget dédié, et fondée sur le référentiel de l'anti-discrimination à vu le jour. En se concentrant sur le rapport de la ville avec les associations, l'analyse permet d'éclairer le fonctionnement de l'administration elle-même, soit : les normes sous-jacentes à la relation entre financeur public et structures subventionnées ; les connaissances techniques et pratiques que doivent posséder les personnes qui effectuent des recherches de financement ; la nécessité de démultiplier les interlocuteur·ices et de maîtriser les objectifs d'action publique de différents secteurs. Le fait que certaines associations participent à la construction de politiques publiques alors qu'elles sont entièrement bénévoles - ce qu'on a appelé la fabrication anticipée de politique publique - peut s'expliquer par l'objet des politiques d'égalité. Les associations doivent ainsi montrer patte blanche, en faisant preuve de leur utilité pour les institutions, de leur respect des conventions administratives, de formes d'expression feutrée et de modération idéologique. La comparaison des quatre politiques catégorielles d'égalité permet de mettre en évidence les différences d'institutionnalisation de chaque cause. Les résultats de la comparaison se présentent comme suit :

Catégories (intitulé de la politique)	Cadres juridiques	Rapport aux associations	Cadrage dominant	Cadrage marginal	Ce groupe social a-t-il le droit d'exister comme tel ?
Femmes (égalité femmes- hommes)	Droit pénal sur les violences de genre, lois sur l'égalité professionnelle	Utilisation + promotion	Féminin universel	Intersectionnalité	Oui si ce n'est pas un groupe
Minorités ethno- raciales (intégration)	Droits des étrangers, droits sociaux	Utilisation + promotion	Assimilation	Accès au droit	Non
Minorités ethno- raciales (lutte contre les discriminations)	Droit anti- discriminatoire	Distance + critique	<i>Colorblindness</i>	Racisme structurel	Non
Personnes handicapées (handicap et accessibilité)	Droits sociaux ; loi de 2005	Utilisation + promotion	Charité	Inclusion inconditionnelle	Oui mais sans égalité des droits
Minorités sexuelles et de genre (LGBTQI+)	Droit anti- discriminatoire	Distance + critique	Hédonisme	Autonomie	Oui mais sans autonomie

Tableau 17 : Synthèse de la comparaison des politiques catégorielles d'égalité

Dans le cas des politiques des droits des femmes, des droits des étranger·es et du handicap, l'histoire longue de leur prise en compte par l'action publique, et l'existence de référentiels catégoriels explicites, participe de leur ancrage institutionnel et de leur développement. C'est pour les femmes et les personnes handicapées que la continuité entre la cause et l'identité est la plus tolérée. La politique envers les femmes est le seul espace catégoriel qui est traversé par la question de la reconnaissance de l'hétérogénéité du groupe lui-même.

Dans les cas où l'anti-discrimination est le seul référentiel existant, les politiques d'égalité demeurent faiblement institutionnalisées. Les programmes ciblant les minorités sexuelles et de genre et les personnes racisées sont les moins formalisés, ils bénéficient des plus faibles ressources et sont marqués par un rapport distant et critique aux associations. Il s'agit des deux groupes sociaux pour lesquels la reconnaissance d'une expérience minoritaire, qui fonde une appartenance de groupe, est la moins acceptée dans les discours publics.

En définitive, on compte trois déterminants du développement et de la structuration d'une politique catégorielle : le cadre réglementaire (politique du handicap), l'existence d'un espace de cause (politique envers les femmes) et la rentabilité électorale (politique envers les personnes LGBT). En ce sens, la politique en direction des minorités ethno-raciales apparaît comme orpheline : elle ne peut s'appuyer sur un cadre juridique autre que celui de l'anti-discrimination ; il n'existe pas d'espace de la cause antiraciste qui incluraient des militant·es situés à l'intérieur des institutions ; et elle représente un risque, pour qui s'en empare, d'être exclu·e des frontières du cadre républicain.

La question de recherche posée par cette thèse était la suivante : comment, malgré sa faiblesse, les politiques catégorielles d'égalité ont-elles été transformées par le référentiel de l'anti-discrimination ? On s'est attaché à décrire et expliquer les effets de ce cadre sur les politiques envers les femmes, les minorités ethno-raciales, les personnes handicapées et les minorités sexuelles et de genre. À partir de ces résultats, on peut avancer des réponses à la question du *pourquoi* de ces transformations. En dépit de sa portée peu contraignante, le cadre juridique et politique de l'anti-discrimination a conduit au renouvellement de politiques anciennes et distinctes les unes des autres. D'abord, les mouvements sociaux ont contribué à renverser la perspective. L'évolution du paradigme du handicap par exemple, sous l'influence des mobilisations, a eu des conséquences sur les politiques publiques. La conception de l'intervention publique fondée exclusivement sur l'assistance et la charité a été modifiée par le prisme de l'égalité des droits. Ensuite, en réunissant des critères sur la base desquels la

discrimination est prohibée, le droit anti-discriminatoire permet une mise en équivalence des situations, des moyens juridiques d'y faire face et, dans une certaine mesure, des politiques qui s'y rapportent. Les avancées d'une politique d'égalité rendent possible le développement d'une autre. À Paris, la façon dont la politique envers les minorités sexuelles et de genre s'est constituée à partir de dispositifs conçus dans le cadre d'autres programmes catégoriels illustre ce mouvement. Enfin, on peut avancer que le succès de la notion d'intersectionnalité, qu'Elsa Dorlin qualifie de « hit concept » (2012, p. 7), a joué un rôle dans la progression du référentiel de l'anti-discrimination. Malgré les résistances, la catégorie d'intersectionnalité apparaît comme incontournable et il est devenu difficile d'envisager un système de domination de manière unidirectionnelle. Sa généralisation participe du décloisonnement des politiques catégorielles.

La dimension comparative de cette recherche a rendu explicites les limites de l'enquête. La méthode ethnographique et le rattachement en Cifre ont participé à la production d'un matériau hétérogène. Si les données collectées sont elles-mêmes révélatrices des différences entre les espaces institutionnels, ce travail pourrait être prolongé à partir d'une immersion dans les services que l'on n'a pas pu étudier de manière aussi approfondie que le SDE. Le Bureau du handicap et le Service de lutte contre l'exclusion qui agit en direction des exilé-es pourraient ainsi représenter des terrains d'enquête, pour examiner les dispositifs, le travail de bureau, le rapport aux associations et la définition des publics. Par ailleurs, on a été confrontée au fil du travail de terrain à la faiblesse institutionnelle des politiques d'égalité. Si cette thèse a permis d'étudier les instances spécifiques des politiques catégorielles, elle ne répond pas à la question de savoir comment les groupes minoritaires sont pris en compte dans l'ensemble de l'action publique municipale. L'ambition des politiques les plus institutionnalisées à être des politiques *intégrées* invite à s'interroger sur la réception du travail transsectoriel dans les autres directions de la ville de Paris. Comment la Direction des finances et des achats, la Direction de l'urbanisme ou la Direction de la police municipale et de la prévention prennent-elles en compte les femmes, les minorités ethno-raciales, les personnes handicapées et les minorités sexuelles et de genre ? Quelle est la place des enjeux catégoriels dans les politiques sectorielles, dont la légitimité ne subit pas la même remise en cause ? Enfin, la différence de réception du droit anti-discriminatoire selon les pays invite à envisager des comparaisons entre différentes métropoles. L'appréhension des groupes minorisés dans des pays comme la France et le Royaume-Uni par exemple pourrait constituer le point de départ d'un travail de comparaison de l'action publique locale au niveau international.

Le terme de ce travail de recherche appelle à un dernier prolongement. Cette thèse a permis de montrer que les politiques catégorielles d'égalité étaient construites à partir de perspectives différentes, de cadres juridiques multiples et de référentiels d'action publique hétérogènes. C'est justement parce que les quatre politiques étudiées tirent leur légitimité de sources différentes qu'il importait de les comparer. Si le droit anti-discriminatoire a servi de fondement au remaniement de politique distinctes, l'unification de ces programmes autour de ce même référentiel apparaît comme inaboutie. La conclusion de ce travail permet de se demander si elle est même souhaitable.

On l'a dit, l'anti-discrimination a rendu possible des transferts, permis de penser ensemble les systèmes de domination et créé des passerelles dans les moyens de lutter contre. Mais, elle demeure fragile et suscite des résistances. La justice apparaît ainsi comme un moyen extrêmement limité pour faire respecter le droit anti-discriminatoire (Chappe, 2019). Ensuite, si chaque politique catégorielle se réfère à un système de domination, les expériences sociales du racisme, du sexisme, du validisme, de l'homophobie, de la transphobie, et de la façon dont ils s'entrecroisent, varient fondamentalement. On ne peut avancer que ces inégalités peuvent toutes être combattues de la même manière. Enfin, la question que posent les politiques catégorielles n'est pas uniquement celle de l'égalité des droits. Apprendre le français après une migration, toucher une prestation compensatoire du handicap, bénéficier d'une ordonnance de protection en cas de violences conjugales : ces différentes possibilités ne relèvent pas strictement de l'« égalité par le droit » (Sabbagh, 2003).

Il faut donc poser la question de l'articulation entre les paradigmes de l'anti-discrimination et de la protection sociale comme réponse aux inégalités. Le cas du handicap a montré que le temps long de la transformation sociale requiert des ajustements, des compensations et l'hybridation de logiques d'action qui sont en théorie contradictoires. Lorsqu'Anne Revillard étudie la réception des politiques du handicap par les personnes concernées, leurs expériences montrent une pluralité de rapports avec les mesures qui relèvent du « régime ségrégatif » (2020, p. 153) : l'éducation spécialisée, le travail protégé ou les modes de transports dédiés. C'est ce qu'illustre le cas du « PAM », le service de transport départemental nommé « Pour aider à la mobilité ». Le « PAM » parisien est très critiqué par les personnes rencontrées par la chercheuse, pour son coût, son absence de ponctualité et son exigence de réservation deux à trois semaines à l'avance, au point que certains « harcèlent » ses responsables (2020, p. 171).

Dans certains cas, le problème n'est pas l'existence de ces espaces et services, mais leurs dysfonctionnements et l'insuffisance de leurs moyens. L'anti-discrimination et la protection sociale ne sont pas fondamentalement incompatibles.

La comparaison de ces quatre politiques a permis d'identifier ce qui renforçait et donnait de l'assise aux politiques catégorielles : le fait que le référentiel anti-discriminatoire s'articule à d'autres logiques d'action apparaît comme une force plus qu'une faiblesse. On peut donc se demander en ouverture comment est-ce que l'on pourrait donner aux groupes sociaux qui ne sont pas reconnus par les politiques sociales l'assise de ceux qui le sont. L'ouvrage intitulé « Politiques sociales : l'état des savoirs » coordonné par Olivier Giraud et Gwenaëlle Perrier (2022) s'achevait sur la proposition suivante : « L'analyse des relations ethniques, lorsque combinée à celle du genre et des classes sociales, permet de mieux comprendre les liens changeants entre les inégalités sociales et la mise en œuvre ainsi que les transformations contemporaines de l'État social, en France et ailleurs. Comme le genre, les autres formes d'inégalité et leur intersectionnalité ne peuvent plus rester en marge de l'analyse sociologique de l'État social. » (Béland, 2022, p. 306). Si la prise en compte des groupes minoritaires n'est pas une tradition de la sociologie des politiques sociales en France, on espère que cette thèse y apporte une contribution et participe à ouvrir à des perspectives de recherche sur les tensions et les articulations entre les institutions, la lutte contre les inégalités et la défense des droits.

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE

Achin Catherine, Albenga Viviane, Andro Armelle, Delage Pauline, Ouardi Samira, Rennes Juliette, Zappi Sylvia, « Dossier : Révoltes sexuelles. Éditorial », *Mouvements*, 2019, n° 99 (2), p. 7-10.

Adami Hervé, « La formation linguistique des migrants adultes », *Savoirs*, 2012, n° 29 (2), p. 9-44.

Aït-Aoudia Myriam, Bennani-Chraïbi Mounia, Contamin Jean-Gabriel, « Contribution à une histoire sociale de la conception lagroyenne de la politisation », *Critique internationale*, 2010, n° 48 (3), p. 207-20.

Aït-Aoudia Myriam, Bennani-Chraïbi Mounia, Contamin Jean-Gabriel, « Indicateurs et vecteurs de la politisation des individus : les vertus heuristiques du croisement des regards », *Critique internationale*, 2011, n° 50 (1), p. 9-20.

Akoka Karen, « Réfugiés ou migrants ? Les enjeux politiques d'une distinction juridique ». *Nouvelle revue de psychosociologie*, 2018, n° 25 (1), p. 15-30.

Akoka Karen, *L'asile et l'exil*, Paris, La Découverte, 2020, 352 p.

Akoka Karen, Carlier Marine, Coussemaker (de) Solange, « Ce n'est pas une crise des migrants mais une crise des politiques d'hospitalité », *Revue Projet*, 2017, n° 360 (5), p. 77-83.

Alaux Jean-Pierre, « Une guerre européenne contre l'asile », *Plein droit*, 2015, n° 105 (2), p. 3-9.

Ameri Mason, Schur Lisa, Adya Meera, Bentley F. Scott, Mckay Patrick, Kruse Douglas, « The Disability Employment Puzzle: A Field Experiment on Employer Hiring Behavior », *ILR Review*, 2018, n° 71 (2), p. 329-364.

Andriocci Muriel, « Entre colère et distance : les "études féministes" à l'université », *L'Homme & la Société*, 2005, n° 158 (4), p. 73-93.

Arambourou Clément, « L'éclipse d'une politique municipale du genre. Effets du leadership et de l'institutionnalisation », *Travail, genre et sociétés*, 2012, n° 27 (1), p. 111-124.

Arnaud Lionel (dir.), *Les minorités ethniques dans l'Union européenne*, Paris, La Découverte, 2005, 244 p.

Arnaud Lionel, Bart Christian Le, Pasquier Romain (dir.), *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006, 256 p.

Bäck Henry, Heinelt Hubert, Magnier Annick (dir.), *The European Mayor. Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, Wiesbaend, Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, 392 p.

Banaszak Lee Ann, *The Women's Movement Inside and Outside the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, 264 p.

Banaszak Lee Ann, Beckwith Karen, Rucht Dieter (dir.) « *Women's Movements Facing the Reconfigured State* », Cambridge, Cambridge University Press, 2003, 350 p.

Bancel Nicolas, Blanchard Pascal, Boubeker Ahmed, « Les réactionnaires médiatiques : de la théorie du déclin à celle du “grand remplacement” », *Cahiers libres*, 2015, p. 141-152.

Barhoumi Meriam, Chabanon Léa, « Emploi et chômage des personnes handicapées », *Synthèse Stat'*, 2015, n° 17, 198 p.

Bard Christine (dir.), *Les féministes de la deuxième vague*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, 262 p.

Barral Catherine, Sticker Henri-Jacques, Paterson Florence, Chauvière Michel (dir.), *L'institution du handicap. Le rôle des associations*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 420 p.

Barrault-Stella Lorenzo, « Addendum : propositions pour des analyses processuelles et relationnelles des contributions de l'État aux (dés)investissements politiques », *Revue française de science politique*, 2021, n° 71 (5-6), p. 827-846.

Bas Jérôme, « Des paralysés étudiants aux handicapés méchants. La contribution des mouvements contestataires à l'unité de la catégorie de handicap », *Genèses*, 2017, n° 107 (2), p. 56-81.

Bas Jérôme, « Qui parle pour les handicapés ? Éléments pour une socio-histoire des mobilisations d'étudiants handicapés moteurs », *Savoir/Agir*, 2019, n° 47 (1), p. 23-31.

Bateson Gregory, *Steps to an Ecology of Mind*, New York, Ballantine, 1954, 500 p.

Baudot Pierre-Yves, « Les politiques du handicap », in. Giraud Olivier, Perrier Gwenaëlle (dir.), *Politiques sociales : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2022, 320 p.

Baudot Pierre-Yves, Borelle Céline, Revillard Anne, « Politiques du handicap. Introduction », *Terrains et travaux*, 23/2, 2013, p. 5-15.

Baudot Pierre-Yves, Revillard Anne, « Introduction. Une sociologie de l'état par les droits », in. Baudot Pierre-Yves, Revillard Anne (dir.), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 11-58.

Baudot Pierre-Yves, Revillard Anne (dir.), *L'État des droits. Politique des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 256.

Beaubatie Emmanuel, « Des trans' chez les féministes. Retour critique sur cinquante ans de controverse », *Revue du Crieur*, 2020, p. 140-147.

Beaubatie Emmanuel, *Transfuges de sexe. Passer les frontières du genre*, La Découverte, 2021, 192 p.

Becker Howard, « Notes on the Concept of Commitment », *American Journal of Sociology*, 1960, n°66 (1), p. 32-40.

Becker Howard, « The Nature of a Profession », *Education for the Professions*, 1962, n°60 (10), p. 24-46.

Belorgey Jean-Michel, *Lutter contre les discriminations. Stratégies institutionnelles et normatives*, Paris, Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2001, 142 p.

Benaïche Lionel, « Le droit de l'alerte en France », *Les Tribunes de la santé*, 2014, n°45 (4), p. 79-98.

Benford Robert D., Snow David A., « Framing processes and social movement: an overview and assessment », *Annual Review of Sociology*, 2000, n° 26, p. 611–639.

Béraud Céline, « Quand les questions de genre travaillent le catholicisme », *Études*, 2011, n°414 (2), p. 211-21.

Béraud Céline, Portier Philippe, *Métamorphoses catholiques. Acteurs, enjeux et mobilisations depuis le mariage pour tous*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2015, 208 p.

Bereni Laure, *De la cause à la loi : Les mobilisations pour la parité politique en France (1992-2000)*, Thèse pour le doctorat en Science politique, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne, 2007, 540 p.

Bereni Laure, « “Faire de la diversité une richesse pour l'entreprise”. La transformation d'une contrainte juridique en catégorie managériale », *Raisons politiques*, 35/3, 2009, p. 87-105.

Bereni Laure, « Penser la transversalité des mobilisations féministes : l'espace de la cause des femmes », in. Bard Christine (dir.), *Les féministes de la 2ème vague*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 27-41.

Bereni Laure, *La bataille de la parité. Mobilisations pour la féminisation du pouvoir*, Paris, Économica, 2015, 304 p.

Bereni Laure, *Aux frontières de la raison des affaires. Le management de la diversité à New York et à Paris*, Mémoire original en vue de l'habilitation à diriger des recherches, Université Paris Nanterre, 2018, 381 p.

Bereni Laure, Chappé Vincent-Arnaud, « La discrimination, de la qualification juridique à l'outil sociologique », *Politix*, 2011, n° 94 (2), p. 7-34.

Bereni Laure, Dubuisson-Quellier Sophie, « Au-delà de la confrontation : saisir la diversité des interactions entre mondes militants et mondes économiques », *Revue française de sociologie*, 2020, n°61 (4), p. 505-29.

Bereni Laure, Epstein Renaud, « Instrumenter la lutte contre les discriminations : le “Label Diversité” dans les collectivités territoriales. Rapport final », Alliance de recherche sur les discriminations (ARDIS), 2015, 95 p.

Bereni Laure, Epstein Renaud, Torres Manon, « Colour-blind diversity: how the “Diversity Label” reshaped anti-discrimination policies in three French local governments », *Ethnic and Racial Studies*, 2020, n° 43, p. 1942-1960.

Bereni Laure, Lépinard Éléonore, « “Les femmes ne sont pas une catégorie” : les stratégies de légitimation de la parité en France », *Revue française de science politique*, 2004, n° 54 (1), p. 71-98.

Bereni Laure, Prud’homme Dorothee, « Servir l’entreprise ou la changer ? Les responsables diversité entre gestion, critique et performance de la vertu », *Revue française de sociologie*, 2019, n°60 (2), p. 175-200.

Bereni Laure, Revillard Anne, « Des quotas à la parité : “féminisme d’État” et représentation politique (1974-2007) », *Genèses*, 2007, n° 67 (2), p. 5-23.

Bereni Laure, Revillard Anne, « Un mouvement social paradigmatique ? Ce que le mouvement des femmes fait à la sociologie des mouvements sociaux », *Sociétés contemporaines*, 2012, n° 85 (1), p.17-41.

Bereni Laure, Revillard Anne, « Movement Institutions: The Bureaucratic Sources of Feminist Protest », *Politics & Gender*, 2018, n° 14 (3), p. 407-432.

Bernardot Marie-José, « Les associations et l’administration nationale chargée de l’intégration des immigrés : une analyse depuis “l’intérieur” », *Migrations Société*, 2017, n° 170 (4), p. 91-108.

Béroud Sophie, Gobille Boris, Hajjat Abdellali, Zancarini-Fournel Michelle (dir.), *Engagements, rébellions et genre dans les quartiers populaires en Europe (1968-2005)*, Paris, Archives contemporaines, 2011, 221 p.

Bessin Marc, Dorlin Elsa, « Les renouvellements générationnels du féminisme : mais pour quel sujet politique ? », *L’Homme & la Société*, 2005, n° 158 (4), p. 11-27.

Beveridge Fiona, Nott Sue, Stephen Kylie (dir.), *Making Women Count: Integrating Gender into Law and Policy-Making*, Aldershot, Ashgate, 2000, 298 p.

Bezes Philippe, Musselin Christine, « Le new public management », in. Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, Muller Pierre, *Une French touch dans l’analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 440 p.

Biland Émilie, *Concours territoriaux et institutionnalisation de l’emploi public local (années 1970-années 2000)*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Ecole Normale Supérieure de Paris - ENS Paris, 2008, 782 p.

Bilge Sirma, « Théorisations féministes de l’intersectionnalité », *Diogenes*, 2009, n° 225 (1), p. 70-88.

Bilge Sirma, « De l'analogie à l'articulation : théoriser la différenciation sociale et l'inégalité complexe », *L'Homme et la société*, 2010, n° 176-177 (2), p. 43-64.

Bilge Sirma, « Le blanchiment de l'intersectionnalité », *Recherches féministes*, 2015, n° 28 (2), p. 9-28.

Bilge Sirma, Roy Olivier, « La discrimination intersectionnelle : la naissance et le développement d'un concept et les paradoxes de sa mise en application en droit antidiscriminatoire », *Canadian Journal of Law and Society*, 2010, n° 25 (1), p. 51-74.

Bhabha Jacqueline, « Embodied Rights: Gender Persecution, State Sovereignty, and Refugees », *Public Culture*, 1996, n° 9, p. 3.32.

Blanchard Emmanuel, Rodier Claire, « “Crise migratoire” : ce que cachent les mots », *Plein droit*, 2016, n° 111 (4), p. 3-6.

Blanchard Soline, *De la Cause des femmes au marché de l'égalité. L'émergence de l'espace de l'accompagnement à l'égalité professionnelle en France (1965-2012)*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université de Toulouse, 2013.

Blanchard Soline, Boni-Le Goff Isabel, Rabier Marion, « Une cause de riches ? L'accès des femmes au pouvoir économique », *Sociétés contemporaines*, 2013, n° 89 (1), p. 101-130.

Blanchard Soline, Jacquemart Alban, Perrin Marie, Romerio Alice, « La cause des femmes dans les institutions », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2018, n° 223 (3), p. 4-11.

Bleich Erik, « Antiracism without Races: Politics and Policy in a “Color-Blind” State, French Politics », *Culture & Society*, 2000, n° 18 (3), p. 48-74.

Bodou Benjamin, « Hospitality in Sanctuary Cities », in. Meagher Sharon M., Noll Samantha, Biehl Josep S. (dir.), *The Routledge Handbook of Philosophy of the City*, Londres, Routledge, 2019, p. 279-290.

Bonilla-Silva Eduardo, *Racism without Racists: Color-Blind Racism and the Persistence of Racial Inequality in the United States*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003, 214 p.

Bordiec Sylvain, « Usages de la thématique sécuritaire dans l'éducation populaire. L'offre officielle d'une association de quartier ouverte aux jeunes », *Agora débats/jeunesses*, 2011, n° 58 (2), p. 105-118.

Borrillo Daniel, Fassin Éric, *Au-delà du PaCS. L'expertise familiale à l'épreuve de l'homosexualité*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, 288 p.

Borrillo Daniel, Lascoumes Pierre, *Amours égales. Le Pacs, les homosexuels et la gauche*, Paris, La Découverte, 2002, 144 p.

Boudinet Mathéa, « Sortir d'ESAT ? Les travailleur·ses handicapé·e·s en milieu protégé face à l'insertion en milieu ordinaire de travail », *Formation emploi*, 2021, n° 154 (2), p. 137-156.

Bourdieu Pierre, « Droit et passe-droit. Le champ des pouvoirs territoriaux et la mise en œuvre des règlements », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 1990, n° 81 (1), p. 86-96.

Bourdieu Pierre, « L'objectivation participante », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 2003, n° 150 (1), p. 43-58.

Bourgeois Marine, *Tris et sélections des populations dans le logement social. Une ethnographie comparée de trois villes françaises*, Thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'Études Politiques de Paris, 2017, 679 p.

Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, Muller Pierre, *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 440

Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2019, 848 p.

Bouvard Hugo, *Gays et lesbiennes en politique. Sociohistoire de la représentation politique des minorités sexuelles en France et aux États-Unis*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris-Dauphine, 2020.

Boyer Tristan, « Les dispositifs d'alerte dans les entreprises : whistleblowing vs. droit d'alerte », *Management Avenir*, 62 /4, 2013, p. 91-111.

Bresson Maryse, *Les centres sociaux. Entre expertise et militantisme*, Paris, L'Harmattan, 2002, 322 p.

Briscoe Forrest, Gupta Abhinav, « Social Activism in and Around Organizations », *Academy of Management Annals*, 2016, n° 10 (1), p. 671-727.

Broqua Christophe, *Agir pour ne pas mourir ! Act Up, les homosexuels et le sida*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, 406 p.

Broqua Christophe, « La "communauté homosexuelle" comme peuple transnational. Une fiction politique », *L'Homme & la Société*, 2018, n° 208 (3), p. 143-167.

Broqua Christophe, Fillieule Olivier, « Act Up ou les raisons de la colère », *in*. Traïni Christophe (dir.), *Émotions... Mobilisation !*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 141-67.

Brown Elizabeth, Debauche Alice, Mazuy Magali, « L'enquête VIRAGE (Violences et rapports de genre) », Entretien réalisé par Delage Pauline, Lieber Marylène, *Cahiers du Genre*, 2019, n° 66 (1), p. 37-50.

Brun Solène, Cosquer Claire, *Sociologie de la race*, Paris, Armand Colin, 2022, 128 p.

Buchter Lisa, « Repolitiser la diversité ? Une étude des répertoires d'endogénéisation militante des lois antidiscriminatoires », *SociologieS*, 2019, p. 1-22.

Busscher Pierre-Olivier De, « Saisir l'insaisissable. Les stratégies de prévention du sida auprès des homosexuels et bisexuels masculins en France (1984-2002) », *in*. Broqua Christophe, Lert

France, Souteyrand Yves (dir.), *Homosexualités au temps du sida : tensions sociales et identitaires*, Paris, Éditions ANRS, 292 p.

Bumiller Kristin, « Victimes dans l'ombre de la loi. Une critique du modèle de la protection juridique », *Politix*, 2011, n° 94 (2), p. 131-52.

Bureau Marie-Christine, Rist Barbara, « Professionnels, associatifs et personnes handicapées réunis autour de la table. Un droit en train de se faire ? », in. Bureau Marie-Christine, Sainsaulieu Ivan (dir.), *Reconfiguration de l'État social en pratique*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2011, p. 119-132.

Buxton David, James Francis, *Les intellectuels de médias en France*, Paris, INA-L'Harmattan, 2005, 328 p.

Cador Petra, *Le traitement juridique des violences conjugales : la sanction déjouée*, Paris, L'Harmattan, 2005, 302 p.

Calvès Gwénaële, « "Il n'y pas de race ici". Le modèle français à l'épreuve de l'intégration européenne », *Critique internationale*, 2002, n° 17 (4), p. 182.

Calvès Gwénaële, « Sanctionner ou réguler. L'hésitation des politiques de lutte contre les discriminations », *Informations sociales*, 2008, n° 148 (4), p. 34-45.

Carpenter Daniel P., *The Forging of Bureaucratic Autonomy. Reputations, Networks and Policy Innovation in Executive Agencies 1862-1928*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2000, 504 p.

Catlla Michel, Albanel Xavier, « L'insaisissable mal-être au travail dans la Fonction publique territoriale », *Sociologies pratiques*, 2009, n° 19 (2), p. 23-37.

Cerrato Debenedetti Marie-Christine, *Action publique sans problème public reconnu. La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France dans les années 2000*, Thèse pour le doctorat de Science politique, Aix-Marseille Université, 2013.

Cerrato Debenedetti Marie-Christine, *La lutte contre les discriminations ethno-raciales en France. De l'annonce à l'esquive (1998-2016)*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2018, 255 p.

Cervulle Maxime, « La conscience dominante. Rapports sociaux de race et subjectivation », *Cahiers du Genre*, 2012, n° 53 (2), p. 37-54.

Cervulle Maxime, *Dans le blanc des yeux. Diversité, racisme et médias*, Paris, Éditions Amsterdam, 2013, 192 p.

Champy Florent, Israël Liora, « Professions et engagement public », *Sociétés contemporaines*, 2009, n° 73 (1), p. 7-19.

Chantraine Renaud, *La mémoire en morceaux. Une ethnographie de la patrimonialisation des minorités LGBTQI et de la lutte contre le sida*, Thèse pour le doctorat d'anthropologie sociale et ethnologie, EHESS, 2021, 571 p.

Chappe Vincent-Arnaud, « Le cadrage juridique, une ressource politique ? La création de la HALDE comme solution au problème de l'effectivité des normes anti-discrimination (1998-2005) », *Politix*, 2011, n° 94 (2), p. 107-130.

Chappe Vincent-Arnaud, *L'égalité en procès : sociologie politique du recours au droit contre les discriminations au travail*, Thèse pour le doctorat de sociologie, École normale supérieure de Cachan, 2013, 739 p.

Chappe Vincent-Arnaud, *L'égalité au travail. Justice et mobilisations contre les discriminations*, Paris, Presses des Mines, 2019, 210 p.

Chappe Vincent-Arnaud, Quernez Emmanuel, « La lutte contre les discriminations, entre droit imposé et droit négocié. Analyse des interactions au sein des permanences locales de la Halde », in. Baudot Pierre-Yves, Revillard Anne (dir.), *L'État des droits*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 119-48.

Chappe Vincent-Arnaud, Péliasse Jérôme, Egea Anna, « Importations, diffusions et inflexions des Legal Consciousness Studies dans la recherche française », *Droit et société*, 2018, n° 100 (3), p. 665-84.

Chauncey George, *Gay New York, 1890-1940*, Paris, Fayard, 2003, 555 p.

Chauvière Michel, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte, 2007, 224 p.

Chauvin Sébastien, Jaunait Alexandre, « L'intersectionnalité contre l'intersection », *Raisons politiques*, 2015, n° 58 (2), p. 55-74.

Chauvin Sébastien, Lerch Arnaud, *Sociologie de l'homosexualité*, La Découverte, 2013, 128 p.

Cockburn Cynthia, « Equal opportunity: the short and the long agenda », *Industrial Relations Journal*, 1989, n° 20 (3), p. 213-225.

Connell Raewyn W., Messerschmidt James W, « Faut-il repenser le concept de masculinité hégémonique ? » *Terrains travaux*, 2015, n° 27 (2), p. 151-92.

Contamin Jean-Gabriel, « Cadres et luttes de sens », in. Agrikoliansky Éric, Sommier Isabelle, Fillieule (dir.), *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*, Paris, La Découverte, 2010, p. 55-75.

Cos Rafaël, « L'évidement idéologique du Parti socialiste », *Mouvements*, 2017, n° 89 (1), p. 22-31.

Coulmont Baptiste, « Le petit peuple des sociologues. Anonymes et pseudonymes dans la sociologie française », *Genèses*, 2017, n° 107 (2), p. 153-75.

Crenshaw Kimberlé, "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: a Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics", *The University of Chicago Legal Forum*, 1989, n°140, p. 139-167

Crenshaw Kimberlé, "Mapping the Margins: intersectionality, identity Politics, and violence against women of color", *Stanford Law Review*, 1991, n° 43 (6), p. 1241-1299.

Crenshaw Kimberlé, « Cartographie des marges : intersectionnalité, politique de l'identité et violences contre les femmes de couleur », *Cahiers du genre*, 2005, n°39, p. 51-82.

Cret Benoit, Robelet Magali, Jaubert Guillaume, « La (dé)construction politique des associations gestionnaires d'établissements », *Terrains et travaux*, 2013, n° 23 (2), p. 39-58.

Da Silva Jaércio, *Un concept sur la toile. Circulation et traduction à bas bruit de l'intersectionnalité*, Thèse en cours en sciences de l'information et de la communication, Université Paris-Panthéon-Assas.

Dauphin Sandrine, « Promotion de l'égalité des sexes en France : continuité et rupture », *Cahiers du Genre*, 2008, n° 44 (1), p. 139-164.

Dauphin Sandrine, *L'État et les droits des femmes. Des institutions au service de l'égalité ?*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2010, 134 p.

Dauphin Sandrine, « Action publique et rapports de genre », *in*. Françoise Milewski, Périvier Hélène, *Les discriminations entre les femmes et les hommes*, Presses de Sciences Po, 2011, p. 313-341.

Delage Pauline, *Violences conjugales. Du combat féministe à la cause publique*, Paris, Presses de Science Po, 2017, 268 p.

Delage Pauline, Lieber Marylène, Chetcuti-Osorovitz Natacha, « Lutter contre les violences de genre. Des mouvements féministes à leur institutionnalisation », *Cahiers du Genre*, 2019, n°66 (1), p. 5-16.

Delphy Christine, « Antisexisme ou antiracisme ? Un faux dilemme », *Nouvelles Questions Féministes*, 2006, n° 25 (1), p. 59-83.

Demazière Didier, « Les élus locaux débutants. Découverte du travail politique et production des professionnels », *in*. Didier Demazière (dir.) *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2009, p. 197-207.

Demazière Didier, Le Lidec Patrick, « Introduction. Le travail politique », *Sociologie du travail*, 2008, n° 50 (2), p. 137-146.

Demazière Didier, Le Lidec Patrick, *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014, p. 266.

Desage Fabien, « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, Économie, Société*, 2012, n° 14 (2), p. 197-226.

Despoutin Lefèvre Irène, « Féminisme et genre en débat sur Youtube », *Politiques de communication*, 2019, n° 13 (2), p. 31-66.

Dhume Fabrice, « L'intimidation : retour sur la campagne de presse qui a mené à l'enterrement des rapports », *Migrations Société*, n° 155 (5), 2014, p. 129-52.

Dhume Fabrice, *Communautarisme. Enquête sur une chimère du nationalisme français*, Paris, Demopolis, 2016, 226 p.

Dhume Fabrice, « Pour une reconnaissance du racisme et des discriminations raciales à l'école », *Raison présente*, 2019, n° 211 (3), p. 17-25.

Dion Stéphane, *La politisation des mairies*, Paris, Economica, 1986, 218 p.

Dodier Nicolas, *Leçons politiques de l'épidémie de sida*, Paris, Éditions de l'EHESS, 2003, p. 312.

Douillet Anne-Cécile, Lefebvre Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Paris, Armand Colin, 2017, 272 p.

Douillet Anne-Cécile, Dumoulin Laurence, « Actor Network Theory and CCTV Development », in. Dufresne Martin, Robert Dominique (dir.), *ANT, Crime Studies and Technologies: Reflections and Applications*, Farnham, Ashgate, 2014, p. 21-35.

Douillet Anne-Cécile, Lebrou Vincent, Sigalo Santos Luc, « Transversalité », in. Boussaguet Laurie (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 658-666.

Dorlin Elsa (dir.), *Black Feminism. Anthologie du féminisme africain-américain, 1975-2000*, Paris, L'Harmattan, 2008, 260 p.

Dorlin Elsa, *La matrice de la race. Généalogie sexuelle et coloniale de la Nation française*, La Découverte, 2009, 308 p.

Dorlin Elsa, « L'Atlantique féministe. L'intersectionnalité en débat », *Papeles del CEIC*, 2012, n° 83 (2), p. 1-16.

Dubois Vincent, « Politique culturelle : le succès d'une catégorie floue. Contribution à une analyse des catégories d'intervention publique », in. Kaluszynski Martine, Wahnich Sophie (dir.), *L'État contre la politique ? : Les expressions historiques de l'étatisation*, Paris, L'Harmattan, 1998, p. 167-182.

Dubois Vincent, *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Economica, 1999, 210 p.

Dubois Vincent, « L'action publique », in. Cohen Antonin, Lacroix Bernard, Riutort Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, 2009, p. 311-325.

Dubois Vincent, « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État social au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, 2012, n° 1 (1), p. 83-101.

Dufournet Hélène, « Quand techniciser c'est faire de la politique "sans le dire". Récit d'une "technicisation réussie" au ministère de la Défense », *Gouvernement et action publique*, 2014, n° 1 (1), p. 29-49.

Eberhard Mireille, « De l'expérience du racisme à sa reconnaissance comme discrimination. Stratégies discursives et conflits d'interprétation », *Sociologie*, 2010a, n° 1 (4), p. 479-495.

Eberhard Mireille, « Habitus républicain et traitement de la discrimination raciste en France », *Regards Sociologiques*, 2010b, n°39, p. 71-83.

Eberhard Mireille, Simon Patrick, « Egalité professionnelle et perception des discriminations à la Ville de Paris », INED, Document de travail 207, 2014, 123 p.

Edelman Lauren B., Suchman Mark C., « The Legal Environments of Organizations », *Annual Review of Sociology*, 1997, n° 23, p. 479-515.

Eloit Ilana, *Lesbian Trouble: Feminism, Heterosexuality and the French Nation (1970-1981)*, Thèse pour le doctorat de science politique, London School of Economics and Political Science, 2018.

Eloit Ilana, « Sujet politique des féminismes », in. Juliette Rennes (dir.), *Encyclopédie critique du genre*, 2021, Paris, La Découverte, p. 738-747.

Eloit Ilana, « Du féminisme au lesbianisme radical : Enjeux historiques et politiques d'une rupture épistémologique », Communication pour le Congrès de l'Association française de science politique (AFSP), Lille, 2022.

Eloy Pierre, *Héberger les vulnérables, éloigner les indésirables. Trajectoires de prise en charge des familles immigrées sans abri à Paris*, Thèse pour le doctorat de démographie, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne.

Elsinger Peter, « The Conditions of Protest Behavior in American Cities », *American Political Science Review*, 1973, n° 67.

Engel David M., Munger Frank W., *Rights of Inclusion. Law and Identity in the Life Stories of Americans with Disabilities*, Chicago, University of Chicago Press, 2003, 281 p.

Enjolras Bernard, « Associations et isomorphisme institutionnel », *Revue des études coopératives, mutualistes et associatives*, 1996, n° 261, p. 68-81.

Essed Philomena, *Understanding everyday racism: An interdisciplinary theory*, Newbury Park, Sage Publications, 1991, 362 p.

Eymeri-Douzans Jean-Michel, « Frontière ou marches ? De la contribution de la haute administration à la production du politique », in. Lagroye Jacques, (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 47-77.

Ewick Patricia, Silbey Susan S., *The Common Place of Law. Stories from Everyday Life*, Chicago, University of Chicago Press, 1998, 336 p.

Fassin Didier, « L'invention française de la discrimination », *Revue française de science politique*, 2002, n° 52 (4), p. 403-423.

Fassin Didier, « Souffrir par le social, gouverner par l'écoute. Une configuration sémantique de l'action publique », *Politix*, 2006, n° 73, p.137-157.

Fassin Éric, *L'inversion de la question homosexuelle*, Paris, Amsterdam, 2002, 268 p.

Fassin Didier, Fassin Éric, *De la question sociale à la question raciale. Représenter la société française*, Paris, La Découverte, 2006, 280 p.

Fassin Éric, « Les langages de l'intersectionnalité », *Raisons politiques*, 2015, n° 58 (2), p. 5-7.

Feraudy Tatiana (de), Gaboriau Antoine, Petit Guillaume, Thyphard Antonin, *Faire une thèse en Cifre en Sciences Humaines et Sociales*, Rapport d'enquête, 2021, 66 p.

Fillieule Olivier, Mathieu Lilian, « Structure des opportunités politiques », in. Fillieule Olivier (dir.), *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Paris, Presses de Science Po, 2009, p. 530-540.

Flamant Anouk, *Droit de cité ! Construction et dilution d'une politique municipale d'intégration des étrangers dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (1981-2012)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Lyon, 2014, 652 p.

Flamant Anouk, « L'incomplète construction des politiques municipales de lutte contre les discriminations raciales. Enquête dans les villes de Lyon, Nantes et Strasbourg (2001-2012) ». *Revue internationale de politique comparée*, 2017, n° 24 (3), p. 257-92.

Flaureau Erwin, « Maraudeurs. Faire (é)preuve de respect », *Revue Projet*, 2020, n° 378 (5), p. 8-13.

Foucault Michel, *Histoire de la sexualité I : La volonté de savoir*, Paris, Gallimard, 1994a, 211 p.

Foucault Michel, *Dits et écrits (1954-1988), Tome IV : 1980-1988*, Paris, Gallimard, 1994b, 912 p.

Frankenberg Ruth, *White Women, Race Matters. The Social Construction of Whiteness*, Minneapolis, University Press of Minnesota, 1993, 304 p.

Furri Filippo, « Villes-refuge, villes rebelles et néo-municipalisme », *Plein droit*, n° 115 (4), 2017, p. 3-6.

Gaboriau Marion, *L'inaptitude au travail comme dispositif. De la production institutionnelle aux jugements en situation : le cas de la ville de Paris*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Science Po, 2021.

Galembert (de) Claire, « Cause du voile et lutte pour la parole musulmane légitime », *Sociétés contemporaines*, 2009, n° 74 (2), p. 19-47.

Galonnier Juliette, Simon Patrick, « Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : une approche pragmatique des statistiques ethniques (1970-2018) », *Critique internationale*, 2020, n° 86 (1), p. 67-90.

Garbaya Romain, *Getting into Local Power, the Politics of Ethnic Minorities in British and French Cities*, Oxford, Blackwell, 2005, 266 p.

Gaxie Daniel, « Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique », *Mouvements*, 2001, n° 18 (5), p. 21-27.

Gaxie Daniel, « Questionner la représentation politique », *Savoir/Agir*, 2015, n° 31 (1), p. 17-24.

Geisser Vincent, « Des municipalités plus accueillantes que les États ? Marseille, un exemple parlant », *Migrations Société*, 2020, n° 181 (3), 3-14.

Gensburger Sarah, « Comprendre la multiplication des journées de commémoration nationale. Etude d'un instrument d'action publique de nature symbolique », in Halpern Charlotte (dir.), *L'instrumentation de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, p. 345-366.

Girard Gabriel, *Les homosexuels et le risque du sida. Individu, communauté et prévention*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013, 410 p.

Goffman Erving, *Les Cadres de l'expérience*, Paris, Minuit, 1991, 576 p.

Gotman Anne (dir.), *Villes et hospitalité : Les municipalités et leurs « étrangers »*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2013, 492 p.

Gourdeau Camille, *L'intégration des étrangers sous injonction : Genèse et mise en œuvre du contrat d'accueil et d'intégration*, Université Paris Diderot - Paris 7, Thèse pour le doctorat de socio-anthropologie, 2015a.

Gourdeau Camille, « Une politique d'intégration au service des femmes étrangères ? L'exemple français du Contrat d'accueil et d'intégration », *Hommes & Migrations*, 2015b, n° 1311 (3), p. 23-29.

Gourdeau, Camille, « "Le CAI, c'est bien pour les autres." L'injonction à l'intégration du point de vue des signataires du contrat d'accueil et d'intégration (CAI) », *Politiques de communication*, 2018a, n° 11 (2), p. 73-101.

Gourdeau Camille, « "Nous, on n'est pas la préfecture !" Le travail des agents en charge de l'accueil des étrangers "primo-arrivants" », 2018b, *Sociologie*, n° 9 (2), p. 151-68.

Gourdeau Camille, *Des communes d'accueil pour les personnes migrantes : expériences de collaboration entre mairie et collectif citoyen en Normandie et en Bretagne*, Paris, Fondation de France/CIMADE, 2018c, 76 p.

Gourgues Guillaume, « Les personnes handicapées font-elles de "gentils" participants ? Genèse et réforme d'une instance consultative en Ile-de-France », *Terrains et travaux*, 2013, n°23 (2), p. 179-95.

Gourgues Guillaume, Mazeaud Alice (dir.), *L'action publique saisie par ses « publics »*. *Gouvernement et (dés)ordre politique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2018, 214 p.

Guénif-Souilamas Nacira, « L'enfermement viriliste : des garçons arabes plus vrais que nature », *Cosmopolitiques*, 2002, n°2, p. 47-59.

Guénif-Souilamas Nacira, Macé Eric, *Les féministes et le garçon arabe*, La Tour-d'Aigues, Edition de l'Aube, 2006, 109 p.

Guillaumin Colette, *L'idéologie raciste. Genèse et langage actuel*, Paris, Gallimard, 2002 [1972], 386 p.

Giraud Olivier, Perrier Gwenaëlle, *Politiques sociales. L'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 2022, 320 p.

Guiraudon Virginie, « Construire une politique européenne de lutte contre les discriminations : l'histoire de la directive "race" », *Sociétés contemporaines*, 2004, n° 53 (1), p. 11-32.

Guiraudon Virginie, « L'intégration des immigrés ou la politique de l'esquive. Réformer sans changer de modèle ? », in. Culpepper Pepper D., Hall Peter A, Palier Bruno (dir.), *La France en mutation. 1980-2005*, Paris Presses de Sciences Po, 2006, p. 265-299.

Guyot Patrick, « Le rôle des grandes associations de personnes handicapées dans l'élaboration de la loi d'orientation de 1975 », in. Barral Catherine, Sticker Henri-Jacques, Paterson Florence, Chauvière Michel (dir.), *L'institution du handicap. Le rôle des associations*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2000, p. 253-278.

Haegel Florence, « Le maire de Paris en représentation(s) », *Politix*, 1993, n° 6 (21), p. 65-87.

Halpern Charlotte, Le Galès Patrick, « Pas d'action publique autonome sans instruments propres. Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, 2011, n° 61 (1), p. 51-78.

Halpern Charlotte, Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014, 528 p.

Hamel Christelle, « De la racialisation du sexisme au sexisme identitaire », *Migrations Société*, 2005, n° 99-100, p. 91-104

Hancock Claire, Lieber Marylène, « Refuser le faux dilemme entre antisexisme et antiracisme. Penser la ville inclusive », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 2017, n° 112, p. 16-25.

Hajjat, Abdellali, *Les frontières de l'« identité nationale »*. *L'injonction à l'assimilation en France métropolitaine et coloniale*, Paris, La Découverte, 2012, 344 p.

Hajjat Abdellali, « Racisme antiblanc », *La Revue Nouvelle*, 2020, n° 5 (5), p. 70-74.

Hajjat, Abdellali, Mohammed Marwan, *Islamophobie. Comment les élites françaises fabriquent le « problème musulman »*, La Découverte, 2013, 190 p.

Hamel Christelle, « De la racialisation du sexisme au sexisme identitaire », *Migrations Société*, 2005, vol. 17, n° 99-100.

Hammou Karim, Simon Patrick, « Rap en France et racialisation », *Mouvements*, 2018, n° 96 (4), p. 29.

Hatzfeld Nicolas, « Les risques psychosociaux : quelles correspondances anciennes aux débats récents ? » *Travail et emploi*, 2012, 129/1, p. 11-22.

Hély Matthieu, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, 320 p.

Herman Élisabeth, « Le traitement social des violences conjugales. Droits des femmes migrantes », *Hommes et migrations*, 2011a, n° 1290, p. 108-117.

Herman Elisa, « Idéal féministe et injonction à l'autonomie économique. Le travail social des associations luttant contre les violences conjugales », *Pensée plurielle*, 2011b, 26 (1), p. 81-92.

Heyer Katharina, « Droits ou quotas ? L'American with disabilities act (ADA) comme modèle des droits des personnes handicapées », trad. Baudot Pierre-Yves, Borelle Céline, Revillard Anne, *Terrains et travaux*, 2013, n° 23 (2), p. 127-158.

Idier Antoine, *Les alinéas au placard : l'abrogation du délit d'homosexualité (1977-1982)*, Paris, Éditions Cartouche, 2013, 202 p.

Israël Liora, Sacriste Guillaume, Vauchez Antoine, Willemez Laurent (dir.), *Sur la portée sociale du droit*, Presses universitaires de France, 2005, 395 p.

Jackson Julian, « Qu'est-ce qu'un homosexuel libéré ? Le mouvement Arcadie dans les "années 68" », *Clio. Histoire, femmes et sociétés*, vol. 29, n° 1, 2009, p. 17-35.

Jacquemart Alban, Masclat Camille, « Mixités et non-mixités dans les mouvements féministes des années 1968 en France », *Clio. Femmes, Genre, Histoire*, 2017, n° 46, p. 22-247.

Jacquemart Alban, Jakšić Milena, « Droits des femmes ou femmes sans droits ? Le féminisme d'État face à la prostitution », *Genre, sexualité & société*, 2018, n° 20.

Jacquot Sophie, « La fin d'une politique d'exception. L'émergence du gender mainstreaming et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », *Revue française de science politique*, 2009, n° 59 (2), p. 247-277.

Jacquot Sophie, Halpern Charlotte, « Aux frontières de l'action publique. L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », in. Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, Muller Pierre (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Science Po, 2015, p. 57-84.

Jaunait Alexandre, Le Renard Amélie, Marteu Élisabeth, « Nationalismes sexuels ? Reconfigurations contemporaines des sexualités et des nationalismes », *Raisons politiques*, 2013, n° 49 (1), p. 5-23.

Katzenstein Mary F., *Faithful and fearless. Moving feminist protest inside the church and military*, Princeton, Princeton University Press, 1998, 288 p.

Katzenstein Mary F., « Quand la contestation se déploie dans les institutions », *Sociétés contemporaines*, 2012, n° 85 (1), p. 111-31.

Keyhani Narguesse, *Les « relations interculturelles » : trajectoire sociale d'une catégorie réformatrice*, Thèse pour le doctorat de sociologie, École normale supérieure de Cachan, 2014.

Khazaei Faten, « Les violences conjugales à la marge : le cas des femmes migrantes en Suisse », *Cahiers du Genre*, n° 66, 2019/1, p. 71-90.

Krizsan Andrea, Skjeie Hege, Squires Judith (dir.), *Institutionalizing Intersectionality. The Changing Nature of European Equality Regimes*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012, 242 p.

Lafore Robert, « La décentralisation de l'action sociale. L'irrésistible ascension du « département providence » », *Revue française des affaires sociales*, 2004, n° 4, p. 17-34.

Lagroye Jacques, *Sociologie politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1991, 479 p.

Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, 576 p.

Laplanche-Servigne Soline, « La lutte contre le racisme des “minorisés” en France et en Allemagne depuis les années 1980 », *Hommes & migrations*, 2009 n° 1277, p. 56-66

Laplanche-Servigne Soline, « Quand les victimes de racisme se mobilisent. Usage d'identifications ethnoraciales dans l'espace de la cause antiraciste en France et en Allemagne », *Politix*, n° 108 (4), 2014, p. 143-66.

Lanquetin Marie-Thérèse, « Égalité, diversité et... discriminations multiples », *Travail, genre et société*, 2009, n° 21, p. 91-106.

Lascoumes Pierre, « Rendre gouvernable : de la “traduction” au “transcodage”. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in. Chevalier Jacques (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, pp. 325-338.

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, 370 p.

Latté Stéphane, *Les « victimes ». La formation d'une catégorie sociale improbable et ses usages dans l'action collective*, Thèse pour le doctorat d'études politiques, Paris, EHESS, 2008.

Latté Stéphane, « La “force de l'événement” est-elle un artefact ? Les mobilisations de victimes au prisme des théories événementielles de l'action collective », *Revue française de science politique*, 2012, n°62 (3), p. 409-432.

Latté Stéphane, « Victime », in. Gilbert Claude, Henry Emmanuel, Jouzel Jean-Noël, Marichalar Pascal (dir.) *Dictionnaire critique de l'expertise. Santé, travail, environnement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 322-328.

Laufer Jacqueline, « L'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes est-elle soluble dans la diversité ? », *Travail, genre et sociétés*, 2009, n° 21 (1), p. 29-54.

Laurens Sylvain, « “1974” et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, 2008, n° 82 (2), p. 69-94.

Laville Jean-Louis, *Sociologie des services. Entre marché et solidarité*, Toulouse, Eres, 2005, 208 p.

Lefebvre Rémi, « Quand légitimité rime avec proximité », *Mouvements*, 2004, n° 32 (2), p. 135-38.

Lefebvre Rémi, Talpin Julien, Petit Guillaume, « Les adjoint·es à la démocratie participative. Une catégorie d'élus·es entre spécialisation fonctionnelle et misère positionnelle », *Participations*, 2020, n° 26-27 (1-2), p. 41-75.

Le Galès Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, 454 p.

Le Galès Patrick, « Gouvernance », in. Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 299-308.

Lejeune Aude, « Justice institutionnelle, justice démocratique. Clercs et profanes. La Maison de justice et du droit comme révélateur de tensions entre des modèles politiques de justice », *Droit et société*, 2007, n° 66 (2), p. 361-75.

Lejeune Aude, « Mobilisations du droit, dans ou hors des tribunaux ? La lutte contre les discriminations au travail en Suède et en Belgique », in. Baudot Pierre-Yves, Revillard Anne (dir.), *L'État des droits. Politiques des droits et pratiques des institutions*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 61-88.

Lejeune Aude, Yazdanpanah Hélène, « Face au handicap : action syndicale et cadrages juridiques », *Politix*, 2017, n° 118 (2), p. 55-76.

Lemercier Élise, Palomares Élise, « La disparition. Le traitement de la “question raciale” dans l'action publique locale de lutte contre les discriminations », *Revue Asylon(s)*, 8, 2013.

Le Naour Gwenola, « Entrer dans l'action publique en la contestant. Quand la cause des usagers de drogues devient soluble dans la politique marseillaise de lutte contre le sida et la toxicomanie », *Politix*, 2005, n°70 (2), p. 9-28.

Lendaro, Annalisa, « Désobéir en faveur des migrants. Répertoires d'action à la frontière franco-italienne », *Journal des anthropologues*, 2018, n° 152-153 (1), pp. 171-192.

Lendrevie Isabelle, « Les avocats et le droit d'asile européen depuis la crise dite “des réfugiés” de 2015 », *Hommes & Migrations*, 2020, n° 1328 (1), p. 17-25.

Lépinard Éléonore, *L'égalité introuvable. La parité, les féministes et la République*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007, 307 p.

Lépinard Éléonore, Mazouz Sarah, *Pour l'intersectionnalité*, Anamosa, 2021, 72 p.

Lerch Arnaud, « Visibilité croissante, dignité contestée : quelques étapes dans la reconnaissance sociale de l'homosexualité en France », *Cahiers de l'action*, 2013, n° 40 (3), p. 13-19.

Le Saout Rémy, « Intercommunalité et mutation des liens entre directeurs des services municipaux et maires », *Revue française d'administration publique*, 2008, n° 4, p. 757-766.

Lesselier Claudie, « Violences conjugales : témoignages et expériences associatives », *Hommes et Migrations*, 2006, n° 1262, p. 58-69.

Lieber Marylène, *Genre, violences et espaces public. La vulnérabilité des femmes en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, 328 p.

Lipsky Michael, *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980. 272 p.

Lochak Danièle, « Réflexions sur la notion de discrimination », *Droit social*, 1987, n° 11, p. 778-797

Lochak Danièle, « L'intégration comme injonction. Enjeux idéologiques et politiques liés à l'immigration », *Cultures & Conflits*, 2006, n° 64, p. 131-47.

Loison-Leruste Marie, Perrier Gwenaëlle, « Les trajectoires des femmes sans domicile à travers le prisme du genre : entre vulnérabilité et protection », *Déviance et Société*, 2019, n° 43 (1), p. 77-110.

Lorcerie Françoise, « Intégration : La "refondation" enlisée », *Migrations Société*, 2014, n° 155 (5), p. 47-66.

Lordon Frédéric, *Capitalisme, désir et servitude. Marx et Spinoza*, Paris, La Fabrique Éditions, 2010, 216 p.

Lovenduski Joni (dir.), *State Feminism and Political Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, 336 p.

Maertens Lucile, Parizet Raphaëlle, « "On ne fait pas de politique !" Les pratiques de dépolitisation au PNUD et au PNUE », *Critique internationale*, 2017, n°76 (3), p. 41-60.

Maillary Caroline, « Traque, expulsion, abandon : parcours de dublinés », *Plein droit*, 2018, n° 119 (4), p. 16-20.

Mainsant Gwénaëlle, « Gérer les contradictions du droit "par le bas". Logiques de police en concurrence dans le contrôle de la prostitution de rue à Paris », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2013, n° 198, p. 22-35

Mainsant Gwénaëlle, *Sur le trottoir, l'État. La police face à la prostitution*, Paris, Seuil, 2021, 352 p.

Manier Marion, « Cause des femmes vs cause des minorités : tensions autour de la question des “femmes de l’immigration” dans l’action publique française », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 2013, n° 29 (4), p. 89-110

Mansbridge Jane, « What is the Feminist Movement? », in. Ferree Myra Marx, Martin Patricia Yancey (dir.), *Feminist Organizations: Harvest of the New Women's Movement*, Philadelphia, Temple University Press, 1995, p. 27-33.

Marie Catherine, « Condamner le féminicide sans le nommer », *Travail, genre et sociétés*, 2020, n° 43 (1), p. 161-165.

Mariette Audrey, Pitti Laure, « Subvertir la médecine, politiser la santé en quartiers populaires. Dynamiques locales et circulations transnationales de la critique sociale durant les années 1970 (France/Québec) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2021, n° 239 (4), p. 30-49.

Mary Catherine, Bereni Laure, Jacquemart Alban, Pochic Sophie, Revillard Anne, *Le plafond de verre et l'État. La construction des inégalités de genre dans la fonction publique*, Paris, Armand Colin, 2017, 228 p.

Massei Simon, *L'égalité pour les autres. Éducation à l'égalité entre les sexes et radicalisation du sexisme en France*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2020, 503 p.

Mathieu Lilian, « L'espace des mouvements sociaux », *Politix*, 2007, n° 77 (1), p. 131-151.

Mathieu Lilian, « Genèse et logiques des politiques de prostitution en France », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2013, n° 198, p. 4-21.

Mathieu Lilian, « Invisibiliser et éloigner : quelques tendances des politiques de la prostitution », *Regards croisés sur l'économie*, 2014, n°15 (2), p. 290-301.

Mazouz Sarah, « Faire des différences. Ce que l'ethnographie nous apprend sur l'articulation des modes pluriels d'assignation », *Raisons politiques*, 2015, n° 58 (2), p. 75-89.

Mazouz Sarah, *La République et ses autres. Politiques de la discrimination et pratiques de naturalisation, dans la France des années 2000*, Thèse pour le doctorat de sociologie, EHESS, 2011, 480 p.

Mazouz, Sarah, *La République et ses Autres. Politiques de l'altérité dans la France des années 2000*, Lyon, ENS Editions, 2017, 300 p.

Mazouz Sarah, *Race*, Paris, Anamosa, 2020, 96 p.

Mazur Amy, « La France est-elle toujours le pays des réformes symboliques ? », *Travail, genre et sociétés*, 2004, n° 12 (2), p. 173-181.

- Mazur Amy, McBride Stetson Dorothy (dir.), *Comparative State Feminism*, Londres, Sage Publications, 1995, 333 p.
- McAdam Doug, McCarthy John D. et Zald Mayer N. (dir.), *Comparative Perspectives on Social Movements. Political Opportunities, Mobilizing Structures and Cultural Framings*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, 450 p.
- McCann Michael W., *Rights at Work. Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*, Chicago, University of Chicago Press, 1994, p. 358.
- McIntosh Peggy, « Male Privilege and White Privilege: A Personal Account of Coming to See Correspondences through Work in Women's Studies », *Working Papers*, n° 189, Wellesley College, Center for Research on Women, 1988.
- Meslin Karine, « De l'obtention du statut à l'incarnation de la figure sociale du réfugié : l'exemple des réfugiés cambodgiens », *Revue européenne des migrations internationales*, 2017, n°33 (4), p. 49-64.
- Merazka Reihane, « Le "racisme anti-Blancs". Carrière d'un problème public dans la presse quotidienne nationale française », *Réseaux*, 2020, n° 223 (5), p. 43-74.
- Meyer John W., Rowan Brian, « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 1977, n° 83 (2), p. 340-363
- Meyerson Debra E., Scully Maureen A., « Tempered Radicalism and the Politics of Ambivalence and Change », *Organization Science*, 1995, n°6 (5), p. 585-600.
- Meziani-Remichi Yamina, *Diversifier l'organigramme ? Les dilemmes des municipalités de Pessac (France) et Amsterdam Nieuw West (Pays-Bas) face à l'enjeu de la diversité des origines*, Thèse pour le doctorat de science politique, Universiteit Van Amsterdam, 2015.
- Miaz Jonathan, « Qui peut rester et qui doit partir ? », *Trajectoires*, Hors-série, n° 3, 2017,
- Michon Sébastien, « Devenir professionnel de la politique. Militant et collaborateur politique », *Agora débats/jeunesses*, 2009, n° 52 (2), p. 121-135.
- Minow Martha, « Interpreting rights: an essay for Robert Cover », *The Yale Law Journal*, 1987, n° 96 (8), p. 1860-1915.
- Mohammed Marwan, « Défendre un groupe social illégitime. Les avocats dans la lutte contre l'islamophobie », *Communications*, 2020, n° 107 (2), p. 251-271.
- Mohammed Marwan, Talpin Julien (dir.), *Communautarisme ?*, Paris, Presses Universitaires de France, 2018, 112 p.
- Muller Pierre, « Aux frontières de l'action publique. Ce que les politiques du genre font de l'analyse des politiques publiques », in. Muller Pierre, Engeli Isabelle, Ballmer-Cao Thanh-Huyen, *Les Politiques du genre*, L'Harmattan, 2008, p. 299-316.

Muller Pierre, « Secteur », *in.*, Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline, (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 569-576.

Muller Pierre, « Référentiel », *in.* Laurie Boussaguet, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p. 555-562.

Muller Pierre, Surel Yves, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, 153 p.

Neveu Catherine, « Démocratie participative et mouvements sociaux : entre domestication et ensauvagement ? », *Participations*, 2011, n° 1 (1), p. 186-209.

Noël Olivier, « Discriminations de genre et de race. Logiques communes, risques de concurrence et perspectives de convergence », *Hommes & Migrations*, 2011, n°1292 (4), p. 82-91

Offerlé Michel, *Sociologie des groupes d'intérêt*, Paris, Montchrétien, 1994, 175 p.

Oliveira Jean-Philippe (de), « La communication publique comme support de légitimation et d'institutionnalisation des normes sociales : le cas de la prévention du sida », *Études de communication. Langages, information, médiations*, 2017, n° 48, p. 71-90.

Oliver Michael, *The Politics of Disablement*, Basingstoker, Macmillan, 1990, 152 p.

Oliver Michael, *Understanding Disability: From Theory to Practice*, London, Palgrave Macmillan, 1996, 201 p.

Paris Myriam, « “Contre tous les pouvoirs.” Le militantisme intersectionnel de féministes réunionnaises émigrées en France (années 1960-1970) », *20 & 21. Revue d'histoire*, 2020a, n° 146, p. 95-107.

Paris Myriam, « La racialisation d'une politique publique : le contrôle de la natalité à La Réunion (années 1960-1970) », *Politix*, 2020b, n° 131 (3), p. 29-52.

Pavard Bibia, « Faire naître et mourir les vagues : comment s'écrit l'histoire des féminismes », *Itinéraires*, 2018, n° 2.

Pedriana Nicholas, Stryker Robin, « The Strength of a Weak Agency: Enforcement of Title VII of the 1964 Civil Rights Act and the Expansion of State Capacity, 1965-1971 », *American Journal of Sociology*, 2004, n° 110 (3), p. 709-760.

Pélisse Jérôme, « A-t-on conscience du droit ? Autour des Legal Consciousness Studies », *Genèses*, 2005, n° 59 (2), p.114-130.

Pereira Victor, « De l'exclusion à la protection : l'Ofpra et les réfugiés portugais entre 1952 et 1974 », *in.* Angoustures Aline, Kévonian Dzovinar, Mouradian Claire, (dir.) *Réfugiés et apatrides. Administrer l'asile en France (1920-1960)*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2017, p. 243-266.

Perrier Gwenaëlle, *Intégrer l'égalité entre les hommes et les femmes dans la mise en œuvre des politiques d'emploi. Une comparaison entre Berlin et la Seine-Saint-Denis*, Thèse pour le doctorat de science politique, Paris, Sciences Po, 2010.

Perrier Gwenaëlle, « Le gender mainstreaming, entre objectivation institutionnelle et apprentissage de l'égalité », *Lien social et Politiques*, 2013a, n° 69, p. 35–51.

Perrier Gwenaëlle, « “Mettre l'utilisateur au cœur du dispositif” ? Regards croisés sur quatre maisons départementales des personnes handicapées », *Terrains & travaux*, 2013b, n°23 (2), p. 93-112.

Perrier Gwenaëlle, « Politiques publiques », in. Achin Catherine, Bereni Laure (dir.), *Dictionnaire Genre et science politique. Concepts, objets, problèmes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013c, p. 395-407.

Perrier Gwenaëlle, « L'objectif d'égalité des sexes dans la mise en œuvre des politiques d'emploi à Berlin. De la diffusion professionnelle aux difficiles réappropriations profanes », *Politix*, 2015, n° 109 (1), p. 111-133.

Phillips Anne, « La politique identitaire : faut-il tourner la page ? », *Cahiers du Genre*, 2002/2, n° 33, p. 43-61.

Picot Pauline, « Quelques usages militants du concept de racisme institutionnel : le discours antiraciste postcolonial (France, 2005-2015) », *Migrations Société*, 2016, n° 163 (1), p. 47-60.

Pinell Patrice, *Une épidémie politique. La lutte contre le sida en France (1981-1996)*, Paris, Presses Universitaires de France, 2002, 420 p.

Pochic Sophie, « Développer la recrutabilité. L'autre versant des transitions professionnelles », *Cadres*, 2007, n°425-426, p. 27-34.

Pochic Sophie, « Féminisme de marché et égalité élitiste ? », in. Margaret Maruani (dir.), *Je travaille, donc je suis. Perspectives féministes*. Paris, La Découverte, 2018, p. 42-52.

Pochic Sophie, « Le féminisme de marché, ou comment la demande d'égalité « pour toutes » est devenue une égalité pour certaines », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2022, n° 241 (1), p. 16-35.

Pollak Michael, *Les homosexuels et le sida. Sociologie d'une épidémie*, Paris, Métailié, 1988, 228 p.

Prauthois Lus, Biland Émilie, « L'État des LGBTI. Comment politiques et administrations publiques ordonnent et transforment le genre et la sexualité », *Gouvernement et action publique*, 2022, n° 11 (1), p. 11-35.

Prearo Massimo, « La naissance de la formule “LGBT” en France et en Italie : une analyse comparative des discours de mobilisation », *Cultures & Conflits*, 2015, n° 97 (1), p. 77-95.

Quéré Mathias, « “Et que vivent nos amours !” Une histoire du Comité d’urgence anti-répression homosexuel de 1979 à 1986 », Mémoire de master, Université Toulouse-Jean Jaurès, 2017.

Quéré Lucile, « Au nom de l’intersectionnalité. Travail d’inclusion et reproduction des rapports sociaux dans le self-help féministe », Communication lors du Congrès 2022 de l’Association Française de Science Politique, 2022.

Quintin Suzanne, *À chacun-e ses « lunettes » du genre ? Diffusion, réception et appropriation de l’approche intégrée de l’égalité femmes-hommes par les agents d’une collectivité locale*, Mémoire de Master 2, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 116 p.

Raison du Cleuziou Yann, *Une contre-révolution catholique. Aux origines de La Manif pour tous*, Paris, Éditions du Seuil, 2019, 379 p.

Ravaud Jean-François, Madiot Béatrice, Ville Isabelle, « Discrimination towards Disabled People Seeking Employment », *Social Science & Medecine*, 1992, n° 35 (8), p. 951-958.

Revillard Anne, *La cause des femmes dans l’Etat : Une comparaison France-Québec (1965-2007)*, Thèse pour le doctorat de sociologie, École Normale Supérieure de Cachan - ENS Cachan, 2007, 636 p.

Revillard Anne, *La cause des femmes dans l’État. Une comparaison France-Québec*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2016, 272 p.

Revillard Anne, « La réception des politiques du handicap : une approche par entretiens biographiques », *Revue française de sociologie*, 2017, n° 58 (1), p. 71-95.

Revillard Anne, *Des droits vulnérables. Handicap, action publique et changement social*, Paris Presses de Sciences Po, 2020, 234 p.

Romerio Alice, « Le travail féministe et le « problème musulman » au Planning familial », *Sociétés contemporaines*, 2018, n° 110 (2), p. 61-88.

Romerio Alice, *Le travail féministe. Militantisme au Planning familial à l’épreuve de sa professionnalisation*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2022, 256 p.

Romien Pierre, « A l’origine de la réinsertion professionnelle des personnes handicapées : la prise en charge des invalides de guerre », *Revue française des affaires sociales*, 2005, n° 2, p. 229-247.

Roubieu Olivier, « Des “manager” très politiques. Les secrétaires généraux des villes », in. Dubois Vincent, Dulong Delphine (dir.), *La question technocratique*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 1999, p. 217-231.

Sabbagh, Daniel. « Une convergence problématique. Les stratégies de légitimation de la “discrimination positive” dans l’enseignement supérieur aux États-Unis et en France », *Politix*, 2006, n° 73 (1), p. 211-229.

Sabbagh, Daniel. « Un racisme anti-Blancs ? », *Pouvoirs*, 2022, n° 181 (2), p. 97-107.

Sala Pala Valérie, « La politique du logement social au risque du client ? Attributions de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne », *Politiques et Management public*, Institut de management public, 2006, n°24 (3), p. 77-92.

Sala Pala Valérie, *Discriminations ethniques. Les politiques du logement social en France et au Royaume-Uni*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2013, 302 p.

Scheingold Stuart A., *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*, New Haven, Yale University Press, 1974, 238 p.

Scott Joan W., *La citoyenne paradoxale : les féministes françaises et les droits de l'homme*, Paris, Albin Michel, 1998, 287 p.

Scott Joan W., « L'énigme de l'égalité », *Cahiers du Genre*, 2002, n° 33 (2), p. 17-41.

Serre Delphine, « Les assistantes sociales face à leur mandat de surveillance des familles. Des professionnelles divisées », *Déviance et Société*, 2010, 34 (2), p. 149-62.

Siblot Yasmine, *Faire valoir ses droits au quotidien. Les services publics dans les quartiers populaires*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, 347 p.

Simon Patrick, « Les jeunes issus de l'immigration se cachent pour vieillir : représentations sociales et catégories de l'action publique », *VEI Enjeux*, 2000, n° 121, p. 23-38.

Simon Patrick, « Les statistiques, les sciences sociales françaises et les rapports sociaux ethniques et de "race" », *Revue française de sociologie*, 2008, n° 49 (1), p. 153-162.

Simon Patrick, « La lutte contre les discriminations n'a pas eu lieu », *Mouvements*, 2015, n°83, p. 87- 96.

Simon Patrick, Stavo-Debaugé Joan, « Les politiques anti-discrimination et les statistiques : paramètres d'une incohérence », *Sociétés contemporaines*, 2004, n° 53 (1), p. 57-84.

Snow David A., « Analyse de cadres et mouvements sociaux », in. Cefaï Daniel, Trom Danny (dir.), *Les formes de l'action collective*, Paris, Editions de l'EHESS, 2001, 322 p.

Snow David A., Rochford E. Burke, Worden Steven K., Benford Robert D., « Frame alignment processes, micromobilization, and movement participation », *American Sociological Review*, 1986, n° 51 (4), p. 464 - 481

Spire Alexis, *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France, 1945-1975*, Paris, Grasset, 2005, 402 p.

Squires Judith, « Intersecting Inequalities: Reflecting on the Subjects and Objects of Equality », *The Political Quarterly*, 2008, n° 79 (1), p. 53-61.

Stavo-Debaugé Joan, « En quête d'une introuvable action antidiscriminatoire. Une sociologie de ce qui fait défaut », *Politix*, 2011, n° 94 (2), p. 81-105.

Stoler Ann Laura, *Carnal Knowledge and Imperial Power: Race and the Intimate in Colonial Rule*, Berkeley, University of California Press, 2002, 368 p.

Talbot Cécile, « Equality put to the test of managerialization: implementation and uses of a regional gender-equality policy (2010–2015) », *French Politics*, 2018, n° 16 (3), p. 275-296

Tandé Alexandre, *Lutter contre les discriminations ethno-raciales et/ou promouvoir la diversité dans le domaine de l'emploi ? Le développement d'une action publique ambiguë en Région de Bruxelles-Capitales (1997-2012)*, Thèse pour le doctorat de sciences politiques et sociales, 2013, Université Lille 2 & Université Libre de Bruxelles.

Taylor Verta, Whittier Nancy E., « Collective Identity in Social Movement Communities. Lesbian Feminist Mobilization », in. Morris Aldon D., Mueller Carol McClurg, (dir.), *Frontiers in social movement theory*, New Haven, Yale University Press, 1991, p. 104-129.

Tissot Sylvie, *L'État et les quartiers, genèse d'une catégorie de l'action publique*, Paris, Seuil, 2007, 300 p.

Tissot Sylvie, *Gayfriendly. Acceptation et contrôle de l'homosexualité à Paris et à New York*, Paris, Raisons d'Agir, 2018, 328 p.

Thiaudière Claude, *Sociologie du sida*, Paris, La Découverte, 2002, 128 p.

Thibault Martin, « Se voir "avec les yeux des autres". Ou comment de jeunes ouvriers se sont laissés imposer des représentations dominantes d'eux-mêmes », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2017, n° 216-217 (1), p. 104-123.

Thoening Jean-Claude, *L'ère des technocrates. Le cas des Ponts et Chaussées*, 1987, Paris, L'Harmattan, 281 p.

Torres Manon, « Une appropriation limitée. Les professionnel.le.s de l'accès au droit intégré.e.s au [Réseau de Détection des Discriminations (RDD)] », Rapport pour la Ville de Paris, 2017, 39 p.

Tuot Thierry, *La grande Nation : pour une société inclusive*, Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, 2013, 100 p.

Turpin Pierre, « Les mouvements radicaux de personnes handicapées en France pendant les années 1970 », in. Barral Catherine, Sticker Henri-Jacques, Paterson Florence, Chauvière Michel (dir.), *L'institution du handicap. Le rôle des associations*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2000, p. 253-278.

Vareilles Roman, « Usages et effets de la référence coloniale dans la lutte contre le racisme », *Open Library of Humanities*, 2020, n° 6 (2), p. 1-22.

Varsanyi Monica W. (dir.), *Taking Local Control: Immigration Policy Activism in U.S. Cities and States*, Stanford, Stanford University Press, 2010, 320 p.

Védie Léa, « Une lutte à soi. La politique en première personne des féministes des années 1970 », *Nouvelles Questions Féministes*, 2020, n° 39 (1), p. 16-32.

Ville Isabelle, Fillion Emmanuelle, Ravaud Jean-François, *Introduction à la sociologie du handicap. Histoire, politiques et expérience*, Paris, De Boeck Supérieur, 2020, 272 p.

Wacquant Loïc, *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*, Marseille, Agone, 2004, 247 p.

Weller Jean-Marc, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999, 255 p.

West Candace, Fenstermaker Sarah, « Doing difference », *Gender and Society*, 1995, n° 9 (1), p. 8-37.

Yvert Emmanuelle, *Des mobilisations victorieuses sans mouvement social. La construction de la cause de l'homoparentalité et sa traduction législative en France (1986-2013)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Paris Saclay, 2021

Zuo Jiping, Benford D. Robert, « Mobilization Processes and the 1989 Chinese Democracy Movement », *The Sociological Quarterly*, 1995, n° 36, p. 131-156.

ANNEXE n° 1 : Liste des personnes interrogées

La liste suivante fait figurer la totalité des entretiens réalisés, en précisant la date et le lieu de l'entretien.

Agent-es ayant exercé au Service de l'égalité (SDE)

Femme / Chargée de mission lutte contre les discriminations, pôle LCD / 25 octobre 2016 / Café parisien

Femme / Adjointe à la chargée de mission lutte contre les discriminations, pôle LCD / 9 novembre 2016 / Bureaux du service

Femme / Adjointe à la chargée de mission lutte contre les discriminations, pôle LCD / 16 décembre 2016 / Cantine de la mairie de Paris

Femme / Chargée de mission lutte contre les discriminations, pôle LCD / 21 octobre 2016 + 26 janvier 2018 / Bureaux du service

Homme / Adjoint à la chargée de mission « intégration – mémoires – foyers de travailleurs migrants », pôle intégration / 21 février 2018 / Bureaux du service

Femme / Chargée de mission « formations linguistiques – réseau CEBEF », pôle intégration / 26 avril 2018 / Bureaux du service

Femme / Chargée de mission « intégration – mémoires – foyers de travailleurs migrants », pôle intégration / 27 avril 2018 / Bureaux municipaux

Homme / Chargé de mission « intégration – mémoires – foyers de travailleurs migrants », pôle intégration / 17 mai 2018 / Bureaux du service

Homme / Chargé de mission insertion socioprofessionnelle des femmes, pôle EFH / 31 mai 2018 / Bureaux du service

Femme / Chargée de mission Observation des violences envers les femmes (OVEF), pôle EFH / 4 juillet 2018 / Bureaux du service

Homme / Chargé de mission lutte contre les discriminations LGBT, pôle LCD, 29 novembre 2018 / Café parisien

Femme / Chargée de mission « genre et espace public – lutte contre les violences », pôle EFH, 1 mars 2019 / Bureaux du service

Femme / Chargée de mission « éducation à l'égalité – lutte contre la prostitution », pôle EFH / 20 mars 2019 + 27 novembre 2019 / Bureaux du service

Femme / Adjointe à la chargée de mission lutte contre les discriminations, pôle LCD / 21 juin 2019 / Bureaux du service

Femme / Chargée de mission « formation linguistique – publics migrants en centres d'hébergements » / 23 juillet 2019 / Bureaux du service

Femme / Cheffe du Service de l'égalité / 25 octobre 2019 / Bureaux du service

Homme / Chargé de mission préfiguration de la Maison des cultures LGBTQI+ / 27 novembre 2020

Femme / Adjointe administrative événementiel et communication / 13 janvier 2021 / Entretien téléphonique

Femme / Chargée de mission lutte contre les discriminations LGBT / 30 novembre 2020 / Entretien téléphonique

Femme / Adjointe administrative secrétariat et logistique / 14 janvier 2021 / Entretien téléphonique

Homme / Chargé de mission coordination réseau CEBEF / 22 janvier 2021 / Entretien virtuel

Agent-es de différentes directions de la ville de Paris

Femme / Cheffe du bureau accès au droit de la Direction des affaires juridiques (DAJ) / 5 décembre 2016 / Bureaux de la DAJ

Femme / Responsable d'une équipe de développement local (EDL) du Service politique de la ville / 23 mai 2018 / Bureaux de l'EDL

Femme / Coordinatrice du projet diversité de la Direction des ressources humaines (DRH) / 24 mars 2018 + 12 octobre 2018 / Bureaux de la DRH

Femme / Responsable d'une équipe de développement local (EDL) du Service politique de la ville / 28 mai 2018 / Bureaux de l'EDL

Femme / Déléguée aux relations internationales de la Délégation générale aux relations internationales (DGRI), ancienne responsable de la Mission intégration, droits de l'homme, lutte contre les discriminations / 8 octobre 2018 / Bureaux de la DGRI

Femme / Déléguée au handicap de la Direction des ressources humaines (DRH) / 20 novembre 2018 / Bureaux de la DRH

Femme / Chargée de mission laïcité au Secrétariat général (SG), ancienne responsable de l'Observatoire de l'égalité femmes-hommes / 8 janvier 2019 / Hôtel de ville

Femme / Directrice des ressources humaines / 10 janvier 2019 / Bureaux de la DRH

Homme / Directeur de la Direction de la démocratie, des citoyen-nes et des territoires / 6 mai 2019 / Hôtel de ville

Femme / Cheffe du Bureau du handicap de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) / 14 mai 2019 / Bureaux de la DASES

Homme / Responsable de la sous-direction de l'autonomie de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) / 12 juin 2019 / Cantine de la DASES

Femme / Ancienne chargée de mission LGBT au Secrétariat général, chargée de mission droits humains au SDE / 3 mars 2021 / Entretien virtuel

Homme / Ancien responsable du pôle handicap de la Mission handicap et reconversion de la DRH / 12 octobre 2020 / Entretien téléphonique

Membres de cabinet

Homme / Membre du cabinet de Lucile Savary, adjointe à l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains, conseiller technique sur la lutte contre les discriminations / 19 mai 2017 / Hôtel de ville

Homme / Membre du cabinet du Premier adjoint, conseiller technique sur la vie nocturne / 20 Novembre 2018 / Hôtel de ville

Femme / Directrice de Cabinet de Lucile Savary / 11 avril 2019 / Hôtel de ville

Femme / Ancienne membre du cabinet d'Anne Hidalgo, chargée de la santé, les personnes âgées, les personnes handicapées et l'égalité entre les femmes et les hommes ; Directrice de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) / 7 avril 2021 / Entretien virtuel

Élu-es

Femme / Maire-adjointe chargée l'égalité femmes-hommes, la lutte contre les discriminations et les droits humains / 20 mai 2019 / Hôtel de ville

Homme / Maire-adjoint chargé des questions relatives aux personnes en situation de handicap et à l'accessibilité / 22 novembre 2019 / Hôtel de ville

Responsables associatifs

Femme / Formatrice pour une association de prévention et de formations / 4 novembre 2016

Homme / Salarié d'une association d'accès au droit / 22 mars 2016 / Locaux de l'association

Femme / Salariée d'une association d'accès au droit / 27 novembre 2016 / Locaux de l'association

Femme / Salariée d'une association de prévention et de formation / 23 novembre 2016 / Locaux de l'association

Homme / Responsable d'une association culturelle / 7 novembre 2018 / Café parisien

Femme / Salariée d'une association spécialisée sur l'éducation à la citoyenneté et les relations interculturelles / 18 novembre 2018 / Restaurant professionnel

Femme / Salariée d'une association spécialisée sur le handicap moteur et gestionnaire d'établissements / 19 juin 2019

Homme / Salariée d'une association antiraciste / 26 juillet 2019 / Locaux de l'association

Femme / Ancienne membre d'une association antiraciste / 25 novembre 2019 / Lieu de travail

Homme / Responsable d'une association professionnelle LGBT / 3 décembre 2019 / Maison des associations

Homme / Responsable d'une association LGBT / 14 janvier 2019 / Café parisien

Femme / Salariée d'une association de lutte contre les violences envers les femmes / 24 janvier 2020

Femme / Responsable d'une association sur l'accès à l'emploi des femmes / 27 janvier 2020 / Locaux de l'association

Femme / Salariée d'une association agissant en direction des femmes handicapées / 6 février 2020 / Locaux de l'association

Femme / Salariée d'une association de lutte contre l'homophobie / 10 février 2020 / Locaux de l'association

Femme / Responsable d'une association de lutte contre les mutilations génitales / 13 février 2020 / Locaux de l'association

Femme / Salariée d'une association intervenant auprès des personnes prostituées / 21 octobre 2020 / Entretien virtuel

Femme / Salariée d'une association sur l'insertion socioprofessionnelle des personnes étrangères / 27 novembre 2020 / Entretien virtuel

Femme / Salariée d'une association de lutte contre les violences sexuelles / 19 novembre 2020 / Entretien téléphonique

Femme / Responsable d'une association sur la mixité des métiers de l'informatique / 30 novembre 2020 / Entretien téléphonique

Femme / Salariée d'une association sur la mixité des métiers de l'informatique / 1 décembre 2020 / Entretien virtuel

Femme / Salariée d'une association sur l'insertion socioprofessionnelle des personnes étrangères / 4 décembre 2020 / Entretien virtuel

Femme / Salariée d'une association de lutte contre les violences conjugales / 4 décembre 2020 / Entretien virtuel

Homme / Responsable d'une association intervenant auprès des personnes prostituées / 9 décembre 2020 / Entretien virtuel

Femme / Salariée d'une association de lutte contre les violences faites aux jeunes femmes / 10 décembre 2020 / Entretien téléphonique

Homme / Directeur d'un centre social / 10 décembre 2020 / Entretien téléphonique

Femme / Responsable d'une association de théâtre / 4 mars 2021 / Entretien virtuel

Homme / Représentant d'une association de défense des droits des étranger-es / 5 mars 2021 / Entretien téléphonique

Homme / Représentant d'une association antiraciste / 9 mars 2021 / Entretien virtuel

Femme / Bénévole d'une association sportive féministe / 17 mars 2021 / Entretien téléphonique

Femme / Salariée d'une association sur les relations interculturelles / 8 avril 2022 / Entretien virtuel

Femme / Salariée d'une association de défense des droits des étranger-es / 14 avril 2021 / Entretien virtuel

Femme / Salariée d'une association de défense des droits des étranger-es / 21 avril 2021 / Entretien virtuel

Autres institutions

Femme / Salariée du Défenseur des droits (DDD) / 19 janvier 2017 / Bureaux du DDD

ANNEXE N° 2 : BILAN DES OBSERVATIONS PAR THÉMATIQUE

Réunions / rendez-vous / commissions / évènements (90)

Égalité femmes-hommes (9)

- 08/03/18 : Journée international de lutte pour les droits des femmes - Évènement « La place des femmes dans la culture »
- 27/06/18 : Colloque « Paris sans pubs sexistes »
- 18/10/18 : Formation « Violences contre les jeunes filles »
- 25/11/18 4^e rencontre interprofessionnelle de l'Observatoire des violences envers les femmes (OVEF) « Les violences faites aux jeunes femmes »
- 30/01/19 Réunions avec les associations – Groupe de travail « Femmes étrangères victimes de violences »
- 09/03/19 Journée internationale de lutte pour les droits des femmes – « Forum féministe parisien »
- 19/03/19 : Remise des bourses de recherche sur les études de genre et la xénophobie et l'antisémitisme
- 21/11/19 : 5^e journée interprofessionnelle de l'Observatoire des violences envers les femmes (OVEF) – Accès au droit et lutte contre les violences faites aux femmes étrangères
- 23 janvier 2020 – Comité de pilotage de l'Observatoire des violences envers les femmes (OVEF)

Lutte contre les discriminations (60)

- 13/09/16 : Premier comité de pilotage du Réseau de détection des discriminations (RDD)

- 14/09/16 : Restitution de la formation-action à destination des Points d'accès au droit (PAD), des Maisons de justice et du droit (MJD) et des délégué-es du Défenseur des droits
- 12/10/16 : 2^e réunion sur les fiches de repérage – Point d'accès au droit du 15^e
- 19/10/16 : Formation RDD « Qualification juridique n° 1. Droit antidiscriminatoire »
- 09/11/16 : Comité technique du « marché d'accompagnement au Plan parisien de lutte contre les discriminations et formation des acteurs »
- 10/11/16 : Formation RDD « Présentation du Défenseur des droits »
- 08/12/16 : Lancement du Réseau de détection des discriminations (RDD)
- 17/01/17 : Réunion avec l'association Droit d'urgence
- 20/01/17 : Observation d'une permanence juridique du Centre d'action sociale de la ville de Paris (CASVP)
- 23/01/17 : Observation d'une permanence d'un délégué du Défenseur des droits dans un Point d'accès au droit
- 02/02/17 : Formation RDD « Accueillir et accompagner les victimes de discrimination »
- 14/02/17 : Observation d'une permanence juridique – Point d'accès au droit du 18^e
- 28/02/17 : Formation RDD « Comment accompagner la victime de discrimination »
- 07/03/17 : Observation à l'accueil du Point d'accès au droit du 18^e
- 10/03/17 : RDV avec la responsable lutte contre les discriminations de l'association Formation Prévention Médiation (FPM)
- 30/03/17 : Formation RDD « Qualification juridique n° 3. Droit antidiscriminatoire »
- 19/04/17 : Formation RDD « Parler des discriminations en interne »
- 29/05/17 : RDV avec SOS Racisme
- 31/05/17 : Réunion du groupe de travail « Égalité contre racisme » pour les collectivités territoriales.
- 02/06/15 : Atelier-Réflexion « La lutte contre les discriminations dans ma pratique professionnelle : comment, avec qui ? » - Maison des associations du 13^e
- 08/06/17 : RDD - Réunion de préparation du 27 juin « Présentation des associations antiracistes »
- 13/07/17 : RDV avec le RAVAD – Réseau d'assistance aux victimes d'agressions et de discriminations à raison de leur orientation sexuelle, leur identité de genre et leur état de santé.

- 21/07/17 : Comité technique du Réseau de détection des discriminations (RDD).
- 27/07/17 : Comité de pilotage du Réseau de détection des discriminations (RDD)
- 27/06/17 : « Faire réseau : rencontre avec trois associations antiracistes »
- 05/07/17 : Réunion de préparation de la semaine parisienne de lutte contre les discriminations 2017
- 11/07/17 : RDH avec la Direction du logement et de l'habitat (DLH)
- 05/10/17, Réunion de préparation de la semaine LCD 2017
- 15/12/17, Évènement « Grossophobie, Stop ! Ensemble réagissons »
- 17/01/18, Réunion de lancement de la semaine de lutte contre le racisme et l'antisémitisme
- 19/01/18, Réunion du réseau des chargées de mission lutte contre les discriminations
- 30/05/18 Évènement de l'association Éducation populaire citoyenne (EPC) « Tous en campagne contre les discriminations »
- 01/02/18 : RDV avec l'association La Bande à Godot
- 05/02/18 : RDV avec l'association Gras politique
- 05/02/18, Réunion Centre social Saint Blaise – Groupe de Travail sur la prévention de l'entrée des jeunes dans le trafic de stupéfiant (DASES)
- 14/02/18, RDV avec l'association Le Moutard
- 15/02/18, RDV avec l'association Formation Prévention Médiation (FPM)
- 28/02/18 RDV avec l'association EPC
- 01/03/18 : Réunion avec la Direction de l'attractivité et de l'emploi (DAE) sur la préparation du Forum pour l'emploi des jeunes
- 06/03/18 : Forum de l'emploi « Paris pour l'emploi des jeunes »
- 27/03/18 : Réunion entre le Conseil de la nuit / Conseil parisien de la jeunesse / SDE
- 27/03/18 : Formation discrimination au Groupe de travail sur la prévention de l'entrée des jeunes dans le trafic (DASES)
- 21/03/18 : Conférence-débat « Non à l'antisémitisme » de l'association ANI
- 28/03/18 : Cérémonie de remise des « Prix jeunesse pour l'égalité » - Hôtel de ville
- 04/04/18 : Atelier RDD « Utiliser le photolangage »
- 05/04/18 : RDV avec l'association Gras politique
- 05/04/18 : 2^e session de formation discrimination au Groupe de travail sur la prévention de l'entrée des jeunes dans le trafic

- 17/04/18 : Atelier sur comment répondre aux questions discriminatoires à l'embauche – Maison des initiatives étudiantes
- 20/04/18 : RDV avec Paris Musées
- 04/04/18 : RDV au Centre d'hébergement d'urgence (CHU) Goncourt
- 02/05/18 : Formation RDD « Lutte contre les discriminations : de la définition à l'action »
- 16/05/18 : RDV avec Direction des publics du Museum d'histoire naturelle
- 25/05/18 : Comité de pilotage du « Prix jeunesse pour l'égalité »
- 28/06/18 : Formation RDD - « De la définition à l'action »
- 01/09/18 : RDV avec le Pôle diversité et handicap de la DRH
- 14/12/18 : Évènement SDE « Conférence-débat : Discriminations liées à l'âge. Comprendre pour agir » - Semaine parisienne de lutte contre les discriminations
- 07/02/19 : RDV avec une représentante de la Collectivité de la Martinique
- 12/03/19 : Formation RDD à destination des écrivains publics
- 23/05/19 : 3^e Comité de pilotage du Réseau de détection des discriminations (RDD)
- 11/12/19 : Journée-débat de la semaine parisienne de lutte contre les discriminations « Espace public, mondes partagés ou séparés. Regards croisés sur les discriminations »

Intégration (6)

- 20/05/19 : Formation RH « L'accueil de l'utilisateur de culture étrangère »
- 21/05/19 : Formation RH « L'accueil de l'utilisateur de culture étrangère »
- 22/05/19 : Formation RH « L'accueil de l'utilisateur de culture étrangère »
- 23/01/20 : 2^e comité de suivi de l'appel à projet Asylum
- 28/01/20 : Rencontre des adhérents de la Charte CEDEF
- 02/02/20 : Information collective sur l'emploi salarié à destination des femmes étrangères – Maison des réfugiés-es

LGBT (4)

- 06/02/18 : RDV avec le bureau de l'état civil sur le changement de prénom

- 28/02/18 : RDV de préparation de la formation « Aborder les questions d'orientation sexuelle et d'identité de genre avec un public jeune » avec SOS Homophobie et Queer et +
- 03/05/18 : Formation RDD « Aborder les questions d'orientation sexuelle et d'identité de genre avec un public jeune »
- 15/10/19 : 2^e Commission parisienne LGBTQI+

Handicap (1)

- 17/05/19 : Rencontre des directeurs d'établissements - DASES

DRH (5)

- 09/10/18 : Réunion de préparation de l'audit AFNOR avec les directions auditées
- 06/11/18 : Réunion de préparation de l'audit AFNOR avec les directions auditées
- 08/01/19 : Réunion de préparation de l'audit AFNOR avec les directions auditées
- 14/01/19 : Réunion d'ouverture de l'audit AFNOR
- 24/01/19 : Réunion clôture de l'audit AFNOR

Politique de la ville (5)

- 30/01/18 : Commission de l'appel à projet politique de la ville (CLAP) du 10^e
- 01/02/18 : Commission de l'appel à projet politique de la ville (CLAP) du 19^e
- 09/02/18 : Commission de l'appel à projet politique de la ville (CLAP) du 14^e
- 14/02/18 : Commission de l'appel à projet politique de la ville (CLAP) du 18^e
- 15/02/18 : Commission de l'appel à projet politique de la ville (CLAP) du 20^e Belleville
Amandiers

Réunions internes du SDE (45)

- 21/11/16 : Point hebdo
- 03/01/17 : Réunion d'équipe
- 22/05/17 : Point hebdo
- 12/06/17 : Réunion d'équipe
- 15/01/18 : Réunion de service en présence du directeur
- 30/01/18 : Point hebdo
- 12/02/18 : Réunion d'équipe présentation de l'enquête CHSCT
- 20/02/18 : RDV avec le cabinet de Lucile Savary
- 14/03/18 : Réunion d'équipe
- 04/04/18 : Point hebdo
- 04/05/18 : Point dossiers lutte contre les discriminations
- 22/05/18 : Point hebdo
- 29/05/18 : Réunion d'équipe
- 29/05/18 : Réunion sur les plans d'action LCD, EFH
- 08/10/18 : Point hebdo
- 16/10/18 : Séminaire de rentrée du service
- 06/11/18 : Réunion d'équipe
- 19/11/18 : Réunion d'équipe
- 28/11/18 : Réunion du pôle LCD
- 06/12/18 : Réunion RDD
- 21/01/19 : Réunion d'équipe
- 29/01/19 : Vœux de Lucile Savary
- 11/03/19 : Point hebdo
- 11/03/19 : Réunion de pôle LCD
- 19/03/19 : Réunion sur le dépliant RDD
- 19/03/19 : Réunion d'équipe
- 08/04/19 : Réunion de pôle LCD-Intégration
- 10/04/19 : Réunion du groupe de travail sur la formation accueil du public étranger
- 15/04/19 : Réunion de pôle EFH
- 16/04/19 : Réunion de service

- 27/05/19 : Réunion de service
- 27/05/19 : Réunion de pôle LCD
- 18/06/19 : Réunion d'équipe
- 19/06/19 : Réunion sur l'audit « projet de service »
- 09/07/19 : Réunion de service
- 14/10/19 : Réunion de pôle LCD
- 15/10/19 : Réunion de service
- 16/10/19 : Réunion pôle intégration
- 13/11/19 : Réunion pôle EFH
- 18/11/19 : Réunion de service
- 19/11/19 : Réunion de pôle LCD
- 20/11/19 : Réunion de pôle intégration
- 16/12/19 : Réunion de service : restitution du projet de service
- 18/12/19 : Réunion pôle intégration
- 20/01/20 : Réunion de service

