





# Administrer l'égalité

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

**Dr. Manon Torres**

*Exposé introductif de soutenance à l'Ined, le 5 décembre 2022  
Thèse dirigée par Laure Bereni, en co-direction avec Patrick Simon (Ined)*

*manontorres4@gmail.com*

Monsieur le président du jury  
Mesdames et messieurs les membres du jury  
Chers amis et membres de ma famille

Je suis très heureuse de soutenir aujourd'hui devant vous cette thèse intitulée « Administrer l'égalité. Construction, articulation et conduite des politiques catégorielles de la ville de Paris ».

L'un des points de départ de cette recherche correspond à l'ineffectivité du droit antidiscriminatoire. Le contentieux en matière de discrimination est faible : les victimes portent rarement plainte, les procès sont rares et aboutissent le plus souvent à la victoire des mis en cause. À l'époque de mon master à l'EHESS, je me souviens d'avoir assisté aux interventions de différents spécialistes : des avocats, des juges prudhommaux, des sociologues du droit et de la justice. Ainsi, une avocate racontait qu'elle devait prévenir ses clientes en amont des procès aux prudhommes. Elle leur annonçait : « On a raison mais on va perdre ».

En outre, même en cas de procès victorieux, la sociologie du droit montre que la justice répond rarement aux attentes de réparation qui motivent les victimes qui portent plainte, puisqu'elle échoue à rétablir la situation qui précédait le tort causé. À partir de là, on peut poser une première question très simple : que peut-on faire ? Si la justice n'y peut rien ou presque, que peuvent l'État, les institutions ou les collectivités ?

Dans cette thèse, j'examine quatre politiques publiques menées par une collectivité territoriale particulière, la mairie de Paris. Il s'agit des politiques envers les femmes, les minorités ethno-raciales, les personnes handicapées et les minorités sexuelles et de genre. Ces différentes politiques se caractérisent d'abord par leur hétérogénéité : elles n'ont pas la même histoire, ne datent pas de la même époque et obéissent à des objectifs parfois différents. Elles ont été conçues, et continuent le plus souvent d'être conduites, de manière tout à fait disjointe, et les appareils juridiques et normatifs qui les soutiennent ne sont pas les mêmes.

À partir de l'année 2000 cependant, un outil permet d'appréhender ensemble ces différentes inégalités. L'avènement de la notion de discrimination et l'introduction dans le droit français, sous influence européenne, de lois qui prohibent ces actes, donne les moyens juridiques et politiques de penser ensemble et de lutter contre les effets concrets du racisme, du sexisme, de l'homophobie ou du validisme.

Certains chercheurs, comme Vincent-Arnaud Chappe par exemple, ont montré que le droit antidiscriminatoire rend possible la mise en équivalence des différents critères de discriminations, ce qui permet des transferts dans la dénonciation de différents motifs et formes d'injustice. Par exemple, les méthodes développées pour défendre en justice les salariés discriminés en raison de leur activité syndicale ont pu être utilisées dans le cas de discriminations fondées sur le sexe.

On peut alors se demander : cette mise en équivalence est-elle possible sur le plan des politiques publiques ? Si l'on définit les politiques catégorielles d'égalité comme des programmes d'action publique qui ciblent des groupes sociaux spécifiques et visent à réduire les disparités de situations résultant des hiérarchies sociales : est-ce qu'on observe entre elles des circulations dans les mots d'ordre et les modes d'actions ? Notre problématique est donc la suivante : comment comprendre, malgré le caractère fragile et peu contraignant du référentiel antidiscriminatoire, les transformations qu'ont connu sous son influence les politiques catégorielles d'égalité ?

On ne peut répondre à ces questions sans recourir à la comparaison. La façon dont le référentiel de la lutte contre les discriminations a reconfiguré les politiques catégorielles d'égalité n'a jamais été étudié, cette comparaison n'a donc jamais été faite. Conçue en science politique comme un ensemble de valeurs, de normes, de relations causales et de raccourcis cognitifs, le référentiel est donc un appareil normatif qui infuse dans un ou plusieurs secteurs d'action publique et ici, s'appuie sur un cadre juridique précis. À partir du cas de la ville de Paris, il s'agit donc d'étudier la manière dont l'institution conçoit les inégalités de genre, de race, de handicap et de sexualité : les choix idéologiques qui sont faits, les dispositifs mis en place, les discours qui sont tenus, et le travail administratif que tout cela suppose. Ces quatre politiques ont été choisies 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.

Analyser ce qui rapproche et ce qui différencie ces politiques amène à s'interroger sur la façon dont la société envisage les différents groupes minoritaires et à se demander : quelle est leur place ? Ont-ils le droit d'exister comme tels ? L'expression des appartenances de groupe est-elle audible ? Ont-ils le droit d'avoir des droits ?

Il faut évoquer maintenant la stratégie de recherche et la construction du matériau.

La question de la discrimination a constitué le point de départ et le point d'arrivée de cette recherche. Mais entre-temps, comprendre en profondeur ces quatre politiques a supposé de mettre à distance ce cadre d'analyse pendant toute une partie de l'enquête, pour percevoir la diversité des enjeux que recouvre chaque domaine d'action. C'est une approche qui part des acteurs, de ce qui a du sens à leurs yeux et de ce qui constitue pour eux des problèmes. Restituer les dynamiques propres à chaque politique était une gageure, rendue possible par l'enquête de terrain. Cette façon de faire s'explique par la méthode : une ethnographie de l'action publique, par le biais d'une immersion de quatre ans dans un service de la mairie, nommé ici le Service de l'égalité, ou SDE. Celui-ci est responsable des politiques dites d'égalité femmes-hommes, de lutte contre les discriminations et d'intégration des étrangers, et je l'ai rejoint comme doctorante en contrat Cifre en 2018. Le matériau constitué est de trois formes : les observations

collectées au fil de la présence sur le terrain, les documents administratifs auxquels j'ai eu accès et 80 entretiens approfondis. Ces entretiens ont été menés avec des agents administratifs de différents services, des élues et membres de leur cabinet et des travailleurs associatifs, responsables de structures financées par la municipalité au titre des politiques d'égalité.

Centrée sur ce service, l'enquête s'est concentrée sur la fabrication des politiques publiques, saisie à partir du travail bureaucratique. Ensuite, pour examiner les politiques d'égalité qui dépassent le périmètre du SDE, il a fallu procéder par cercles concentriques, en s'intéressant aux politiques catégorielles qui appartiennent au monde des politiques sociales, à savoir à Paris, la politique du handicap et la politique à destination des réfugiés, mises en place par d'autres services. Le travail mené a donc été fondamentalement inductif et c'est l'enquête ethnographique qui a permis de problématiser les situations observées dans les différents cas, d'une manière qui dialogue avec les autres politiques étudiées, mais fondée toujours sur des réflexions propres.

Ce travail a abouti à un manuscrit dans lequel cinq chapitres sur sept sont thématiques, et explorent chacune des politiques étudiées, et deux chapitres sont transversaux, le premier qui porte sur le travail administratif, et dresse en particulier une typologie des agents à partir du sens politique accordé à leur travail, et le dernier qui synthétise et développe les résultats de la comparaison.

On peut en venir aux principaux résultats et apports de la thèse.

Le premier ensemble de résultats concerne l'hétérogénéité et les transformations que ces politiques ont connues. On observe d'abord que certaines sont sur le déclin. Des politiques qui ont connu un développement sensible au cours des années 2000, comme la politique d'intégration des étrangers, la politique de lutte contre les discriminations et certains programmes de la politique envers les femmes (qui concernent les questions d'emploi et de prostitution), connaissent un affaiblissement et une baisse des ressources allouées dans la deuxième moitié des années 2010. Ceci s'explique par des questions de réglementation, par l'isolement organisationnel et l'absence de volonté politique.

À l'inverse, à la même période, d'autres politiques connaissent une forte progression : de nouvelles ressources, une implication forte des élus et une dynamique de formalisation, avec la création d'instance de décision (qui, elles, font défaut aux politiques sur le déclin). Ces politiques en croissance sont la politique du handicap, les actions de lutte contre les violences envers les femmes, le programme d'accueil des réfugiés et la politique envers les personnes LGBT. Ces dynamiques de croissance ont également plusieurs explications : elles sont liées à des événements extérieurs comme les mouvements sociaux, les attentats ou les JO. Elles s'expliquent aussi par le volontarisme politique et par une plus forte légitimité de l'appropriation institutionnelle de ces causes.

Le deuxième ensemble de résultats porte sur les spécificités de chaque politique. Pour la politique en direction des femmes, le mandat 2014-2020 donne lieu à une spécialisation sur la lutte contre les violences envers les femmes. Parce que les violences de genre partagent avec la différence des sexes une dimension universelle, cette spécialisation permet de s'inscrire dans un certain cadrage, le féminin universel, et permet de le redéployer. 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 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 : les femmes étrangères, les demandeuses d'emploi et les femmes prostituées.

La politique municipale envers les minorités ethno-raciales est segmentée en trois types de programmes nommés : l'accueil des réfugiés, l'intégration des étrangères 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. L'allocation des ressources à la politique d'accueil entraîne un déclin de la politique d'intégration, qui est plus ancienne. Finalement, cette dernière est tributaire du volontarisme des agents administratifs, qui travaillent à la maintenir, à définir explicitement ses cibles et à réactualiser ses objectifs.

La politique dite de lutte contre les discriminations est marquée par la diffusion d'un cadre *colorblind* des questions raciales, qui se concrétise dans la façon dont les discours sont divisés entre l'acceptable et l'inacceptable. Elle est la seule à cibler indirectement les personnes racisées. Mais malgré des positions idéologiques parfois contraires, la pluralité d'acteurs étudiés (élu·es, associations et agent·es) partagent la même contrainte : faire en sorte que les actions menées contre le racisme passent inaperçues. 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. Un impératif qui limite nécessairement la portée des différents programmes.

En matière de handicap, et du fait de ses compétences départementales, la ville de Paris a la responsabilité tutélaire et financière des établissements médico-sociaux hébergeant des personnes handicapées. Mais son développement au cours du mandat répond à un autre objectif : celui 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 chargé d'une politique catégorielle d'égalité, lorsqu'il est construit sur l'objectif de légitimation de la politique menée. Parce que celui-ci suppose d'agir en porte-parole de la cause, à l'intérieur même de l'institution, il entre en contradiction avec les attendus en matière de rentabilité électorale produit par la professionnalisation de la politique.

Enfin, on montre que la politique envers les minorités sexuelles et de genre était composée jusqu'à la fin des années 2010 d'actions parcellaires et de mesures liées à l'attractivité économique. Cette politique se formalise suite à la publicisation d'une vague d'agressions homophobes et lesbophobes en 2018. En se concentrant sur le rapport conflictuel de la ville avec les associations LGBT, l'analyse permet d'éclairer le fonctionnement de l'administration elle-même, en particulier au regard des normes sous-jacentes à la relation entre financeur public et structures subventionnées. Dans le cas des politiques catégorielles d'égalité, les associations doivent ainsi montrer patte blanche, en faisant preuve de leur utilité pour l'institution, de leur respect des conventions administratives, de formes d'expression feutrée et de modération idéologique.

À partir de là, on peut en venir au troisième ensemble de résultats. L'aboutissement de la thèse est de montrer que ces programmes ne s'inscrivent pas dans un paradigme homogène, et s'appuient au contraire sur différents cadres juridiques et politiques. C'est là le résultat principal : ces politiques donnent lieu à des hybridations entre différents référentiels d'actions publiques. Celui de l'anti-discrimination traverse chacune d'entre

elles mais ne les structure pas de la même manière, et elles demeurent ancrées dans des traditions d'intervention publique différentes.

La politiques envers les étrangers, et notamment les exilés dit primo-arrivants, s'appuie sur le droit des étrangers et sur des programmes d'action de mise à l'abri et de prise en charge sanitaire et sociale. Elle accorde en outre une importance particulière à l'apprentissage de la langue. La politique envers les femmes repose sur le droit pénal qui condamne les violences de genre, sur différentes lois en matière d'égalité professionnelle, et dans une logique de *mainstreaming*, elle intègre différents domaines d'action publique comme l'urbanisme, la santé ou le sport. Enfin, la politique du handicap est organisée par la loi de 2005, elle passe par l'octroi de prestations sociales et régit le fonctionnement de services et établissements spécialisés. Elle s'inscrit pleinement dans les politiques sociales.

En définitive, on constate que les deux politiques qui s'appuient exclusivement sur le droit antidiscriminatoire sont les plus fragiles. Ce sont celles qui s'adressent aux personnes LGBT et aux personnes racisées : 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. Arrimée uniquement au référentiel de la lutte contre les discriminations, ces programmes manquent d'un cadre juridique et politique ancien, qui structurerait et légitimerait leur développement.

La comparaison permet donc d'identifier trois déterminants de l'institutionnalisation d'une politique catégorielle d'égalité : le cadre réglementaire (c'est le cas pour la politique du handicap), l'existence d'un espace de cause (dans le cas de la politique envers les femmes) et la rentabilité électorale (dans le cas de la 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 inclurait des militant·es situés à l'intérieur des institutions ; et le public ne constitue pas un groupe dont les politiques cherchent à représenter les intérêts. Au contraire la cause antiraciste représente un risque, pour qui s'en empare, d'être exclu·e des frontières du cadre républicain.

Ainsi, les victimes de racisme sont le seul groupe minorisé qui ne peut agir en son nom propre, la catégorie de « personnes racisées » est indicible du point de vue institutionnel, et cette impossible continuité entre la cause et l'identité constitue la barrière principale des politiques en matière de race. La continuité du mécanisme discriminatoire ne permet pas d'harmoniser les réponses institutionnelles aux inégalités. Partant du principe que l'action de la ville de Paris informe sur la reconnaissance sociale des différentes minorités, on a formulé une question – ce groupe social a-t-il le droit d'exister comme tel ? – à laquelle on apporte une réponse pour chaque catégorie. C'est notre quatrième ensemble de résultats.

À la question, les femmes ont-elles le droit d'exister comme un groupe social ? La réponse est : oui, si ce n'est pas un groupe. Les femmes doivent s'affirmer comme la moitié de l'humanité et pas autre chose, et donc pas comme une catégorie. À la question, les personnes handicapées ont-elles le droit d'exister comme un groupe social ? Oui, mais sans égalité des droits. Prendre en charge le handicap, certes, rendre concrète l'égalité avec les personnes valides, beaucoup moins. À la question, les minorités sexuelles et de genre ont-elles le droit d'exister comme un groupe social ? Oui, mais sans autonomie. La participation à la vie sociale et politique en tant que personne LGBT demeure suspecte et doit être encadrée. À la question, les minorités ethno-raciales ont-elles le droit d'exister comme un groupe social ? La réponse est non. Dans ce cas-là, il n'existe aucune ambiguïté.

En conclusion, ces résultats amènent à réfléchir à la façon dont on définit le concept de politiques catégorielles d'égalité. J'ai fait le choix de pas reprendre à la lettre le cadrage de la littérature nord-américaine sur les politiques des droits, mais de donner une définition extensive de l'objectif d'égalité, envisagé comme une réduction des disparités de situation. Cette définition permet de considérer que des actions comme la redistribution de ressources à un territoire, la défense de l'accès au logement ou la mise en place de quotas – dès lors qu'elles ciblent des groupes sociaux en particulier, constituent des mesures catégorielles d'égalité.

La question de l'articulation des deux référentiels que sont l'anti-discrimination et la protection sociale amène à des perspectives de recherche. À partir de notre définition, on peut dire que les politiques sociales sont toujours des politiques d'égalité au sens où elles cherchent à réduire des inégalités constatées, mais le fait est qu'elles ne ciblent pas toujours des catégories. En tout cas, des catégories autres que les personnes pauvres – étant donné que le principe de solidarité, à l'origine de la protection sociale, se fonde avant tout sur des inégalités socio-économiques, qui, il faut le dire, ne sont pas prohibées par le droit. Ainsi, toutes les politiques sociales ne sont pas catégorielles mais certaines le sont. C'est le cas des politiques du handicap mais aussi des politiques d'autonomie, ciblant les personnes âgées.

Notre approche permet donc de prendre en compte les intersections entre les politiques sociales et les politiques strictement antidiscriminatoires. Elle permet de ne pas envisager le référentiel de la lutte contre la discrimination de façon normative, en regrettant sa faiblesse et son caractère non-abouti. Envisager ensemble l'action sociale et l'anti-discrimination permet de voir que, dans un pays qui connaît un État-providence, c'est justement l'hybridation des référentiels qui donne aux politiques catégorielles d'égalité leur support.

La question qui signe la toute fin de cette thèse est donc moins : comment pourrait-on renforcer les politiques antidiscriminatoires, que comment pourrait-on donner aux groupes sociaux, qui ne sont pas reconnus par les politiques sociales, l'assise de ceux qui le sont.

À partir de là, on peut énoncer des pistes de prolongement de ce travail. La question de l'articulation entre égalité des droits et protection sociale ouvre des programmes de recherche. Il s'agirait de se pencher sur les conceptions des acteurs qui conçoivent et conduisent les politiques sociales, pour interroger la place de l'objectif d'égalité en leur sein ainsi que la façon dont sont considérés les différents groupes minoritaires. On peut imaginer des enquêtes qui porteraient sur les politiques liées à l'âge, les politiques de jeunesse ou les politiques d'autonomie qu'il s'agirait de questionner à partir du paradigme de l'égalité des droits. Prendre pour objets certaines politiques sociales ouvrirait l'analyse à des articulations avec les rapports d'âge mais également avec les rapports de classe.

Enfin, un travail de comparaison de l'action publique locale au niveau international constitue également un prolongement possible. Vis-à-vis d'un pays comme le Royaume-Uni par exemple, la comparaison se justifierait d'abord par la prise en compte différenciée des groupes minoritaires dans chaque espace national mais aussi par des modèles distincts d'État-providence.

Je vous remercie beaucoup pour votre attention.