

Penser la justice pour penser les politiques territorialisées. Une application à partir des cas du sport et de la petite enfance.

Raymonde SECHET*, Olivier DAVID*, Régis KEERLE**,
*Université Rennes 2 et **Rennes 1
UMR CNRS 6590 ESO

S'interroger sur l'idée de politique territorialisée¹ juste suppose de questionner la notion de justice spatiale à l'aune d'une réflexion préalable sur la notion de justice, beaucoup plus globale et transversale. Dès lors, le propos appelle aussi une réflexion sur la conception de l'espace et sur son articulation avec les notions d'exclusion et de différence, d'inégalités, de vulnérabilités et de discriminations qui dépendent étroitement des caractéristiques de la société et de l'individu. La dimension politique est également importante puisque les politiques territorialisées et l'aménagement des territoires ne peuvent être pensés ni définis sans référence à un projet de société et à des valeurs.

Les trois auteurs appartiennent à une équipe de recherche qui a fait de l'étude des politiques sectorielles territorialisées l'un de ses objets prioritaires. Leurs travaux respectifs permettent une diversité d'approche : alors qu'Olivier David et Raymonde Séchet travaillent depuis plusieurs années sur des politiques sociales (RMI, politiques dites de sécurité, politiques de santé, politiques éducatives, petite enfance, jeunesse), Régis Keerle a surtout exploré les politiques sportives. Cette diversité permet d'appuyer la démonstration sur une combinaison entre des expériences empiriques variées et un propos théorique général, lui-même nourri de réflexions sur le « pour qui » et le « pour quoi faire » des politiques territorialisées (Dodier & Séchet, 2007).

Dans une première partie, nous précisons notre positionnement en revenant sur les mots du problème. Ensuite, nous mettons en évidence l'importance de la dimension spatiale dans la production d'inégalités et d'injustices sociales et individuelles. Enfin, nous terminerons par une réflexion sur la territorialisation des politiques sociales au sens large, et les conditions à réunir pour qu'elles soient justes. Ce sont donc la finalité des politiques sociales et les modalités de leur territorialisation qui seront ici interrogées pour tenter de définir les conditions d'une réelle équité sociale.

LES MOTS DU PROBLÈME

Avant toute chose, il convient de revenir sur trois mots-clés : justice qui est le mot-pivot de ce texte, espace et territoire, politiques territorialisées.

-1.1- Qu'est ce que la justice au regard des politiques territorialisées ?

¹ Nous distinguons politiques territorialisées (une politique sectorielle qui s'inscrit dans les territoires en prenant en compte leurs spécificités et en s'appuyant sur leurs ressources) et politique territoriale (qui a le territoire pour objet).

Si l'on s'en tient aux textes constitutionnels fondateurs qui régissent nos sociétés, notamment ceux relatifs aux droits de l'homme², et aux discours politiques qui les accompagnent, la justice est une notion universelle, qui, de ce fait, doit concerner tous les individus. Cette universalité affichée devrait se traduire dans la mise en œuvre des politiques sociales territorialisées. A moins que cette universalité ne soit qu'un affichage et qu'elle ne vise nullement à réduire les inégalités, ce qui devrait être le but de toute politique juste.

Évoquer alors le poids des déterminants sociaux (de position, de genre, d'origine...) dans les différences de parcours des individus permet d'écartier toute idée d'origine naturelle des inégalités, sur lesquelles les sociétés ne pourraient avoir aucune prise. Reconnaître le caractère social des inégalités, c'est aussi admettre que les sociétés peuvent agir sur l'origine même des injustices, en proposant des actions correctrices ou en offrant des opportunités compensatrices d'inégalités héritées.

Des expressions très présentes sur les agendas politiques telles que « égalité des chances », « lutte contre les discriminations », « mixité sociale », « rétablissement de la cohésion sociale » suggèrent que la justice guide l'action, tant dans les politiques sectorielles qu'en matière d'aménagement des territoires. Mais l'exigence démocratique et l'idéal de justice se heurtent à la diversité au sein des sociétés et des espaces. L'universalité de la justice peut donc impliquer la singularité des actions, et l'objectif d'égalité exiger des traitements différenciés au nom de la recherche de l'égalité effective.

Une des difficultés dans la définition de la recherche de la justice par les politiques est la limite entre objectif de réduction des inégalités et égalitarisme, c'est-à-dire disparition complète des inégalités, impossible à atteindre sauf à niveler par le bas, et finalement en laissant se mettre en place des stratégies individuelles porteuses d'injustices majeures. Chercher à garantir l'accès aux ressources nécessaires au développement des sociétés et des individus (logement, éducation, santé, droit aux loisirs, ...) motive la mise en œuvre d'actions correctrices donnant davantage aux groupes sociaux, aux individus et par extension aux territoires les moins bien pourvus. C'est ce qui est généralement entendu par « traitement différencié ».

-1.2- Quelle conception de l'espace et du territoire ?

L'espace est une dimension du fonctionnement des sociétés et une condition de l'existence humaine et des relations à l'autre. Il n'est pas de société sans espace et pas d'espace sans société pour le produire. Cette proposition, qui pourrait être celle de toute science sociale dans un contexte de *spatial turn* qui gomme les frontières disciplinaires, signifie pour la géographie, sociale en l'occurrence, de penser l'espace comme cadre, support, enjeu dans la production, la reproduction, la gestion des inégalités.

L'expression « cadre, support, enjeu », formulée à peu près en ces termes par Henri Lefebvre (1974), est structurante du programme scientifique de l'unité de recherche ESO. Ce programme se présente sous la forme d'une matrice avec deux entrées horizontales et trois entrées verticales :

- les entrées horizontales (les rapports des individus entre eux et les rapports des individus aux espaces) suggèrent que nous proposons une étude de la dimension spatiale des

² Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

rapports à l'autre et aux autres, version revue de la géographie des rapports sociaux (Cf. Hérin, 1986) ;

- les processus et l'analyse des catégories (sociales et spatiales), les actions (représentations, comportements, pratiques et conflits), les décisions et régulations sont les entrées verticales.

Cette matrice permet d'appréhender les expressions matérielles mais aussi les valeurs et idéologies attachées à la dimension spatiale du fonctionnement des sociétés. Les dynamiques sociales s'inscrivent dans des espaces qui sont leur cadre et qu'elles font évoluer ; ces espaces sont aussi support des actions individuelles : cadre porteur de ressources et de contraintes, l'espace de vie est aussi support des capacités à faire avec, des pratiques quotidiennes par lesquelles se vivent et se produisent les inégalités. Il est donc du devoir du chercheur de le penser aussi comme enjeu de politiques et d'interventions visant à réduire les inégalités et les injustices en tirant l'ensemble de la société et chacun de ses éléments vers le haut. L'espace devient alors territoire de mobilisation, d'intervention politique, d'action pour des projets de société plus égalitaire et pour le renforcement des capacités individuelles.

-1.3- Les politiques sociales et leurs finalités

Nos thématiques personnelles de recherche nous ont incité à développer nos arguments à partir du cas des injustices et des politiques dans les domaines du sport et de la petite enfance, des domaines d'intervention que, en référence à Bruno Jobert, nous inscrivons dans le champ plus vaste des politiques sociales. Ces politiques sectorielles relèvent en effet de « la régulation politique de la production des hommes » (Jobert, 1985. 301).

Variées dans leurs formes et leurs objectifs, les politiques visant à réduire les injustices sociales ont fait l'objet d'interprétations elles-mêmes variées. A une posture comme celle de Jacques Beauchard qui, au début des années 1980, voit l'intervention sociale comme une démarche purement gestionnaire des effets, c'est-à-dire comme un moyen de reconstruire une image positive de la société dans un pays qui inscrit l'égalité dans sa devise, sans réellement s'attaquer aux causes, c'est-à-dire aux processus producteurs de ces inégalités (Beauchard, 1983), s'opposent des approches qui reconnaissent la diversité des démarches et mettent en avant l'intérêt de politiques qui se refusent à nier que l'individu puisse être un acteur inscrit dans des démarches d'autonomisation, d'*empowerment*, d'action collective.

Nous en citerons deux :

- D'abord celle de l'économiste et sociologue danois Gosta Esping-Andersen élaborée à partir de la comparaison des systèmes de protection sociale et des politiques publiques, notamment de l'emploi. Derrière le principe général selon lequel l'objectif premier d'un état-providence est « d'assurer un bien-être minimum à ses citoyens », se cachent de réelles divergences d'approche en fonction des contextes socioéconomiques et des cadres politiques de mise en œuvre. Plusieurs régimes d'état-providence peuvent être distingués selon le niveau d'émancipation des personnes visé et selon les formes d'arrangements entre l'Etat, le marché et la famille. Les systèmes construits sur les théories économiques néolibérales limitent l'intervention sociale aux populations à bas revenus, au prix de leur stigmatisation. Dans ce cadre, l'Etat encourage le marché tout en garantissant le minimum aux individus et ménages les plus en difficulté, ou plutôt en ne garantissant que le minimum aux plus démunis (c'est le principe du revenu minimum d'insertion [RMI] ou de la médecine des pauvres). A l'opposé, les modèles socio-démocrates s'inscriront davantage dans la construction d'un système de

solidarité globale, cherchant à neutraliser les effets du marché, à socialiser les coûts familiaux et à « encourager une égalité au niveau des plus hauts standards » (Esping-Andersen, 1999.42). Les politiques sociales sont alors nourries des principes d'universalisme et ont une visée à la fois plus intégrative et plus émancipatrice. Entre ces deux extrêmes, se situent les régimes « conservateurs » et « corporatistes » où les droits sont liés à la classe d'appartenance et au statut et où l'Etat intervient de façon mesurée.

Bien qu'elle fasse référence, cette typologie présente des limites. Elle occulte la question de la marge de liberté et d'initiative des individus et des familles en même temps qu'elle ignore les distinctions de genre, d'âge, de position dans la famille, de statut... Elle repose surtout sur une hiérarchisation des politiques selon le niveau et les modalités de la capacité à consommer qu'elles octroient. Or les personnes, bénéficiaires ou ayants droit, sont aussi acteurs de leur accès à la justice. La prise en compte des inégalités de capacités des individus aux dépens d'une analyse des systèmes constituerait un changement de paradigme majeur dans l'analyse des politiques publiques.

- Ensuite celle proposée par Olivier Noël (2006) qui repose sur la manière dont les inégalités sont conçues dans les différents modèles d'action politique qui affichent tous l'objectif de les réduire. Pour l'auteur, l'enjeu est moins l'autonomisation des personnes que la reconnaissance des discriminations, et donc des freins à l'égalité. Il établit une distinction entre trois idéaux-types de modèles d'action politique en faveur de l'égalité (avec pour nous toujours la question de savoir si justice = égalité-s) : le modèle républicain d'intégration qui se satisfait d'une égalité formelle et théorique, inscrite dans les principes de l'État de droit ; le modèle de la lutte contre les discriminations qui repose sur le principe d'égalité effective de traitement (il a aussi présidé à la problématique de l'exclusion comme difficulté d'accès effectifs aux droits) ; le modèle de la « discrimination positive à la française » qui prône l'égalité des chances (Cf. la loi de mars 2006 dite d'égalité des chances qui emploie un vocabulaire positivement connoté tout en relevant de l'individualisme et de la compétition plutôt que de la condamnation des discriminations).

Dans un cadre de pensée engagée où les politiques sociales sont évaluées au regard d'un objectif d'égalité effective et non formelle, en prenant en compte la diversité des capacités individuelles d'action au sein des sociétés et où les espaces sont posés comme des territoires d'action pour des politiques se donnant comme objectif la recherche de l'égalité et du bien-être, la question centrale posée au géographe est de savoir si les espaces, en tant qu'ils ne peuvent être pensés indépendamment des sociétés, contribuent à creuser ou maintenir les inégalités entre individus. Là serait l'injustice, à la fois spatiale et sociale, sur laquelle les politiques doivent intervenir.

L'ESPACE COMME INJUSTICE

Dans cette seconde partie, nous souhaitons analyser le rôle de l'espace et des formes spatiales dans la production des injustices en revenant d'abord sur l'inscription spatiale des injustices, et donc la question de l'espace dans la production des inégalités, et ensuite sur les inégalités de capacité des individus à se saisir des opportunités offertes par et dans leur espace de vie ou à faire face à leur absence.

-2.1- Les inégalités sont inscrites dans l'espace

Les caractéristiques aussi bien matérielles que sociales ou symboliques des espaces de vie influencent les conditions de vie des individus, et cela sans ignorer que les inégalités de qualité des espaces sont elles-mêmes liées aux possibilités et choix des personnes en matière de résidence. Parce que tous les environnements n'offrent pas les mêmes ressources (services et équipements, réseaux d'infrastructures, réseaux sociaux, espaces verts, sécurité, ...) ou n'exposent pas aux mêmes risques (insécurité, pollution, nuisances...), ils participent à la production des inégalités.

Ainsi, parce que les disparités dans la distribution des services et des équipements destinés à l'accueil de la petite enfance ne permettaient pas de garantir l'égalité d'accès entre tous les citoyens d'un territoire donné, la politique familiale menée en France depuis le début des années quatre-vingt a fait de leur réduction un de ses piliers. La difficulté à concilier vie familiale et vie professionnelle a poussé les parents à revendiquer davantage de structures de garde. En réaction à cette forte demande, les pouvoirs publics se sont engagés dans un programme ambitieux afin d'améliorer à la fois quantitativement et qualitativement les capacités d'accueil pour les jeunes enfants.

Actuellement, en France, les disparités en matière de capacités d'accueil sont très fortes, quel que soit le niveau d'observation (régions, départements, communes). La région parisienne et les grandes agglomérations concentrent l'essentiel des structures d'accueil et des places. L'opposition entre villes et campagnes est assez marquée et s'inscrit dans le cadre plus large de l'inégale répartition des services sur le territoire métropolitain. Les grands centres urbains offrent un panel de solutions plus large et diversifié, alors que les espaces ruraux, notamment les plus éloignés des aires urbaines, doivent innover pour répondre aux sollicitations des familles, avec des solutions d'accueil plus limitées.

Ces disparités dans la configuration de l'offre ont des répercussions importantes dans la vie quotidienne des familles ayant des jeunes enfants (David, 2007), selon leur lieu de résidence. Les difficultés qui en découlent, lorsque l'offre est insuffisante ou insatisfaisante pour répondre aux besoins, peuvent alimenter un réel sentiment d'injustice. Les caractéristiques des espaces de vie sont donc déterminantes des ressources que les familles peuvent ou non mobiliser pour faire face à leurs besoins quotidiens et des arrangements auxquels la nécessité de « faire garder » donnent lieu.

Ce premier niveau d'injustice lié aux caractéristiques des espaces se retrouve aussi dans le domaine du sport, avec évidence pourrait-on dire. Le sport, c'est en fait une grande diversité d'activités, les unes exigeant des équipements spécifiques, les autres non ; les unes étant encadrées, les autres étant informelles ; les unes relevant de la compétition, les autres de la recherche du bien-être (santé physique ou sociabilité). S'il est évident que les possibilités de pratique dépendent des ressources potentielles, c'est pour les sports de pleine nature que cela va le plus de soi. De même, à un niveau d'observation plus fin, toutes les formes urbaines n'offrent pas les mêmes possibilités de développement des sports de rue, particulièrement prisés des jeunes. Les opérations d'urbanisme visant à éloigner les voitures des centres-villes et à dégager des espaces publics pour la déambulation ou l'observation des patrimoines historiques offrent des possibilités de détournement d'usage pour ces sports nouveaux (vélo acrobatique, skate...) dont la pratique, à l'inverse, sera beaucoup plus difficile dans les espaces où la circulation automobile est présente.

-2.2- Arrangements et capacités à se saisir de l'offre ou à surmonter une absence d'offre

Les individus sont d'autant plus en situation d'injustice face à l'espace qu'aux inégalités d'offre et de disponibilité en ressources s'ajoutent des inégalités de capacités à mobiliser ces ressources. La mobilisation des ressources dépend d'un ensemble de paramètres inhérents au vécu des distances. Comment donc ces injustices qui tiennent aux caractéristiques des espaces de vie sont-elles vécues, surmontées, subies ?

Sur de telles questions, des travaux comme ceux d'Edmond Préteceille qui, pour étudier les ségrégations en Île-de-France, a croisé caractéristiques sociales des populations des communes (ou quartiers pour Paris) et équipements et services (Pinçon-Charlot, Préteceille, Rendu, 1986), donnant ainsi la mesure des cumuls d'avantages et de désavantages ou des inégalités de capacités à compenser la rareté relative des équipements et services par des déplacements pour se procurer services et biens souhaités (communes de l'Ouest de l'Île-de-France), se différencient de travaux menés au niveau des individus et des familles. Ceux-ci permettent de mettre en évidence les modalités du vécu des ressources ou contraintes qui pèsent sur les familles, et notamment le cumul des vulnérabilités qu'expriment les arrangements au quotidien dans un espace support des pratiques du faire avec les ressources économiques, culturelles, relationnelles, symboliques dont on dispose. Dans un même contexte environnemental, les individus ne verront pas tous les mêmes opportunités ni les mêmes contraintes : c'est par le cumul des distances physiques, sociales, culturelles, cognitives que les opportunités, déjà inégales, se transforment en ressources réellement mobilisées par des hommes et des femmes dans l'espace de vie dont ils se dotent en fonction de leurs pratiques spatiales (on pourrait ouvrir ici vers les débats relatifs aux notions d'appropriation et de capital spatial).

Michel de Certeau et ses ruses, arts de faire et autres procédures (De Certeau, 2002) est alors souvent cité. Pour de Certeau, l'individu n'est pas tant stratège qu'en permanente composition et recomposition de tactiques pour vivre au quotidien et dans les espaces du quotidien. C'est en ce sens que Julien Damon propose de recourir à la notion de bricolage pour « caractériser la vie quotidienne des SDF, entre stratégie et domination, entre adaptations nécessaires et tactiques personnelles » (Damon, 2002.14).

Dans un contexte de pénurie de places d'accueil, faire garder ses enfants devient aussi un casse-tête quotidien, qui nécessite de subtils arrangements de la part des parents pour « faire face » ! Le libre choix des modes d'accueil, pourtant inscrit dans le dispositif d'aides et de prestations proposés aux familles par les Caisses d'allocations familiales³, est largement contraint par l'insuffisance du nombre d'équipements, ce qui explique l'important décalage entre les souhaits des parents et les marges de manœuvre qui leur sont offertes. L'objectif premier des familles n'est pas tant de choisir la structure d'accueil qui conviendrait le mieux à leurs attentes éducatives et aux besoins de leur enfant, mais plutôt de trouver une place d'accueil, quoi qu'il en coûte. Les arrangements sont multiples et traduisent la nécessité de s'adapter aux contraintes, même si les possibilités de le faire sont différentes selon les conditions de travail, les ressources financières, le statut social des parents... Les arbitrages imposés par la confrontation des logiques professionnelles et des exigences éducatives et domestiques créent des difficultés dans l'exercice des responsabilités parentales, aboutissant à des bricolages complexes. Les enquêtes réalisées auprès des familles en révèlent l'extrême diversité : la nécessité de combiner plusieurs modes d'accueil différents, la mobilisation du réseau familial lorsqu'il réside à proximité, l'ajustement des temps de travail des parents (emplois du temps du père et de la mère décalés) pour assurer la garde à domicile, le retrait du monde du travail lorsqu'aucune autre solution n'est possible... Ces arrangements produisent

³ La PAJE (prestation d'accueil du jeune enfant), mise en place au 1^{er} janvier 2004, prévoit en effet un complément de ressources de libre choix d'activité et de libre choix du mode de garde.

en retour des inégalités. La proximité du réseau familial, la densité des réseaux sociaux n'offrent pas les mêmes ressources à toutes les familles. La capacité d'aménager le temps de travail est soumise aux types d'emplois et de professions des parents, offrant par exemple beaucoup plus de latitude à ceux ou celles qui exercent des fonctions d'encadrement qu'à ceux qui occupent des emplois postés. La suspension ou l'arrêt de l'activité professionnelle concerne quasi systématiquement les mères de famille.

Les coûts financiers de tels arrangements se répercutent inévitablement sur les équilibres budgétaires des ménages ayant des enfants en bas âge. Une étude récente réalisée par la Caisse nationale des allocations familiales (Mahieu, 2005) révèle une corrélation très forte entre le recours aux modes d'accueil payants et le niveau de vie des familles. Les ménages aux revenus les plus modestes s'organiseront pour garder eux-mêmes leurs enfants et réduire ainsi les coûts, alors que le recours aux modes d'accueil collectifs ou à une assistante maternelle agréée augmente avec le niveau de vie des familles.

En ce qui concerne le sport, la question des inégalités dans les capacités à se saisir de l'offre ou à surmonter une absence d'offre adaptée est plus complexe encore. D'abord parce que la pratique sportive répond à des finalités diverses, entre se dépasser, objectif qui prévaut dans les pratiques de compétition, et accomplissement de soi ou affiliation, et que, selon la finalité, les arrangements et arts de faire ne relèvent pas des mêmes logiques. Ensuite, parce que les capacités personnelles sont variables. D'ailleurs, dans le domaine des situations de handicap, qui peuvent concerner à un moment donné tous-tes les sportifs-ves, les bricolages peuvent être réellement matériels. Ils servent à réduire l'effet des inégalités morphologiques dans la pratique compétitive (Cf. par exemple l'utilisation de colle pour mieux saisir la balle de hand-ball par les joueurs-euses n'ayant pas l'empan nécessaire pour bien la maîtriser). Ils conditionnent la diffusion sociale des nouvelles pratiques, souvent codifiées par des individus experts sur le plan de la motricité, en simplifiant l'accès à leur apprentissage (Cf. les dispositifs techniques permettant le maintien des pieds au contact de la planche de surf lors des sauts de vague). Enfin, lorsque prime la recherche de la sociabilité par la rencontre, l'adaptation des règles, en particulier dans les sports collectifs, permet la poursuite du jeu (handicaps pour les meilleurs compétiteurs, tennis à trois...).

Quoi qu'il en soit, la pratique sportive est inégalement distribuée dans la population, non seulement selon les classes d'âge et l'appartenance de genre, mais aussi et surtout selon les catégories sociales. Se distinguent ainsi, dans ce domaine, les individus qui peuvent changer de lieu pour pratiquer ou bénéficier sur place d'aménagements spécifiques dans l'entre-soi (ski, golf, équitation...), y compris en ayant recours aux services marchands, et ceux qui dépendent des rigidités de l'offre publique (avec des horaires de disponibilité des équipements qui peuvent être contraignants).

L'espace participe donc à la production des inégalités d'autant plus que les individus ne disposent pas des mêmes ressources matérielles, sociales, culturelles, ou simplement physiques pour y faire face. Il en découle qu'une politique d'offre de services à la population ne peut garantir à elle seule une réduction des inégalités sociales, ni des injustices. Cette affirmation remet en cause le fondement même des politiques d'équilibre territorial qui ne s'intéresseraient qu'aux équipements et infrastructures.

DES POLITIQUES TERRITORIALISEES JUSTES SONT-ELLES POSSIBLES ?

Les différences dans la capacité à se saisir d'une offre ou à surmonter une absence d'offre de service, ou encore à imaginer de nouvelles formes de pratiques sont une réalité dont

il faut tenir compte dans la définition de politiques justes. La recherche, comme il est souvent affirmé, d'un équilibre territorial à trouver dans une répartition de l'offre sur le seul critère quantitatifs des effectifs - de personnes, de pratiquants, d'enfants, etc. -, en tenant plus ou moins compte de critères de rentabilité et de qualité pourrait résoudre la question des injustices inhérentes aux distances physiques. Mais ce serait faire abstraction des autres dimensions de la distance et des décalages entre capacités et attentes des populations et priorités politiques.

3.1. Des politiques pour tous ou pour quelques uns ?

Les politiques sportives ou en faveur de la petite enfance sont travaillées par le dilemme entre offre pour tous à des fins d'épanouissement de tous ou priorités ciblées pour une minorité, pas nécessairement pauvre et défavorisée comme cela vient aisément à l'esprit quand on pense ciblage.

Par exemple, les prestations accordées aux familles pour l'accueil du jeune enfant présentent plusieurs types de cibrages : d'une part, la réponse aux besoins des familles en situation de précarité avec la prise en compte des ressources dans la tarification des services (tarifs modulés dans les crèches collectives) ou la mise sous conditions de ressources des principales prestations, d'autre part, la réponse à des besoins spécifiques (garde à domicile, emploi d'une assistante maternelle) en accompagnant les familles plus aisées dans leur statut d'employeur.

Dans le cas des politiques sportives, le dilemme est entre olympisme et éducation physique, entre sport pour tous et sport pour une élite. Ce dont, pour la France, a bien rendu compte le Schéma de services collectifs du sport préparé par la DATAR et adopté par les parlementaires en 2000 (encart 1). Même si cette conception a évolué dans le temps, en France, le développement des activités physiques a toujours été considéré comme relevant de l'État plutôt que de l'initiative privée. Les politiques sportives sont donc anciennes mais inégalement attentives aux deux finalités, avec une nette évolution dans le temps de l'ordre des priorités.

Avant la deuxième guerre mondiale, les préoccupations concernaient surtout l'enseignement des gymnastiques. Le premier débat relatif aux orientations d'une politique sportive nationale n'est survenu qu'avec le gouvernement du Front Populaire en 1936. L'État refusa alors la construction d'un stade de 100 000 places pour la Coupe du monde de football organisée en France en 1938 et, à l'inverse, créa un Brevet sportif populaire permettant d'évaluer non des performances mais des capacités, comme celle de la natation.

Le sport de compétition est quant à lui devenu la priorité majeure sous la Cinquième République. Dans ce domaine de la compétition, il est difficile de parler de justice et de politiques territorialisées. La justice se placerait à un autre niveau que celui du local auquel réfère l'expression « politique territorialisée ». Le sport de compétition est celui de la valorisation de l'inégalité des capacités des personnes. Des politiques justes dans ce domaine devraient donc favoriser la mise en scène d'inégalités et donner à chaque compétiteur, réel ou potentiel, les moyens lui permettant de faire valoir au maximum ses qualités intrinsèques. Elles relèvent de l'échelle nationale (identifier les jeunes « doués » quel que soit leur milieu, leur genre, leur résidence, ce qui est plus ou moins le cas actuellement en France) et internationale (question de la présence des compétiteurs africains aux Jeux olympiques faible au regard de la part de l'Afrique dans la population mondiale par exemple).

La priorité donnée au sport de compétition s'est traduite dans l'espace par la réalisation d'équipements qui ont été répartis de manière non homogène par rapport au nombre d'habitants. Avec comme conséquence des injustices spatiales dans la satisfaction des besoins élémentaires dans le cadre du sport pour tous. Ainsi, l'équipement en piscines ne permet pas d'assurer l'apprentissage de la natation pour tous les enfants dans le cadre des cours d'éducation physique.

Les injustices qui découlent de la priorité pour le sport de haut niveau s'expriment aussi dans la répartition des subventions, surtout avec « le surfinancement » (au regard de la proportion des licences) des pratiques sportives compétitives, et le « sous-financement » des pratiques sportives non compétitives de la part de l'Etat et plus encore des collectivités locales qui sont les principaux financeurs publics du sport. Et cela, même si des pratiquants de sports rares pourront considérer qu'ils manquent de moyens par rapport à des sports beaucoup plus populaires : il est, pour des raisons évidentes de proximité spatiale et de densité de pratiquants, plus facile d'organiser des rencontres de jeunes en football qu'en escrime. De même, la part des subventions destinées directement à l'animation sociale reste faible et, pour des raisons de choix politiques des collectivités territoriales, elle connaît de fortes variations d'un endroit à l'autre.

Parler du sport pour tous aurait pu nous conduire à parler aussi des politiques en faveur du sport des personnes officiellement considérées comme handicapées. Dans un cadre global de plus grandes distances spatiales, le dilemme est le même, entre sport pour tous et sport pour une élite.

A budget égal, il est possible d'affirmer que les choix faits en faveur de l'élite ont un impact contre-productif en termes de justice sociale. Et pourtant, au regard de leurs capacités hors du commun, les sportifs concernés pourront considérer comme injuste de ne pas bénéficier d'attentions particulières. La justice serait-elle donc impossible ?

3.2. L'idéal démocratique de l'accessibilité généralisée ?

Au regard de ces réflexions, une politique territoriale juste ne peut être définie qu'à l'aune de la conception de l'équité qui la sous-tend. Trois conceptions de l'équité sont admises :

- la conception libérale qui est opposée à toute idée de redistribution et de ciblage compensatoire. Lui correspondent, pour ce qui concerne ce texte, la priorité aux meilleurs dans le cadre de l'Olympisme ou les aides financières pour l'emploi de personnel de garde à domicile, dont on sait qu'elles profitent aux plus riches. On donne plus à ceux qui ont le plus de moyens pour qu'ils donnent le maximum d'eux-mêmes ou aient le plus de confort ;

- la conception rawlsienne de l'équité qui suppose de promouvoir un égal accès aux besoins fondamentaux. Elle justifie les idéologies de l'optimum territorial ;

- la conception égalitariste qui pense droit fondamental pour tous. Il s'agit par exemple de permettre un accès réel au sport pour tous et toutes, et donc aussi des activités adaptées, ou, pour la petite enfance, des services qui ne se contentent pas de « garder l'enfant ». La conception égalitariste de l'équité suppose d'agir sur toutes les distances, ce qui implique une attention aux situations les plus difficiles dans une logique d'intégration.

La question de l'accessibilité aux services d'accueil de la petite enfance est au cœur des débats politiques nationaux actuels, d'autant que les besoins des familles sont loin d'être couverts. La mise en place d'un service public de la petite enfance est en réflexion depuis plusieurs mois, pour proposer à toutes les familles qui le souhaitent un accueil de qualité, à

l'image de la prise en charge des enfants par l'Éducation nationale dès l'âge de la scolarité obligatoire. Cette vision, inspirée du modèle républicain d'intégration, a même débouché en février 2008 sur la proposition d'un droit opposable à la garde d'enfants, à l'image de ce qui existe dans les pays nordiques, où tout parent qui ne se verrait pas proposer une solution de garde d'enfants pourrait saisir la justice.

Dans le cas du sport, la thématique du juste accès aux pratiques sportives des personnes handicapées est ici pertinente. Cet accès présente des dimensions spécifiques. Pour les pratiques collectives, le potentiel d'accueil de l'offre de clubs dépend en premier lieu de l'intégration ou de la non intégration des pratiquants dans des structures destinées d'abord aux personnes valides. Mais ce potentiel n'est utilisable qu'une fois résolus les problèmes posés par les contraintes de transport ainsi que par ceux liés à l'accessibilité matérielle des équipements sportifs ou des sites de pleine nature. Au niveau de l'individu, les caractéristiques du handicap (origine, ancienneté, intensité) et de l'insertion sociale constituent les facteurs explicatifs de l'inégale mobilisation de ces ressources offertes aux pratiquant-e-s.

La mise en œuvre de l'accessibilité généralisée, qui suppose de penser d'abord au bien-être des personnes avant de penser efficacité économique ou sociale, rencontre des difficultés de mise en œuvre telles qu'il peut rapidement être invoquée qu'elle est utopique, et que donc il n'est pas pertinent d'agir en ce sens. Elle rencontre aussi un contexte qui ne lui est pas favorable.

3.3. Les difficultés de mise en œuvre

L'idéal d'accessibilité généralisée, qui serait la condition de la justice, doit faire face à de nombreux obstacles qui, par leur effet cumulatifs, lui confèrent une forte dimension utopique. Nous en retiendrons trois.

- Le premier tient aux conditions de la mise en œuvre, c'est-à-dire au coût financier et à l'impossibilité de gommer les distances physiques. Ainsi, la proposition de mise en place d'un service public de la petite enfance se heurte aujourd'hui à une extrême diversité de situations territoriales dans l'offre de services (il manquerait près de 430 000 places au niveau national), mais plus fondamentalement à l'absence de compétence légale et de responsabilité, de quelque collectivité que ce soit, en matière de création de places d'accueil. Cette décision est d'autant plus surprenante que l'État se désengage progressivement du financement des équipements et services d'accueil depuis quelques années. Ce propos, apparemment volontariste et ambitieux, ainsi que l'idée de justice entre toutes les familles qui semble l'animer, est contradictoire avec les possibilités de mise en œuvre effective.

- Le deuxième résulte d'un manque de volonté politique dans un contexte de désengagement de l'État : la définition de politiques territorialisées permet sans doute de répondre aux besoins exprimés par les populations, en tenant compte des caractéristiques sociales et des contextes territoriaux, mais les disparités de traitement d'un endroit à l'autre du territoire national créent un risque réel de développement des inégalités, selon les volontés politiques locales et les richesses des collectivités. Dans les domaines de la petite enfance et du sport, force est de constater que les collectivités locales et territoriales portent souvent à bout de bras des politiques très coûteuses. Le transfert progressif des compétences vers les collectivités, non accompagné de financements décentralisés, risque de créer de réelles fractures sociales et spatiales. Ce constat impose une réflexion rapide sur la volonté politique et le rôle de régulation de l'Etat pour soutenir à la fois les initiatives locales et assurer une réelle équité à l'échelle nationale.

- Enfin, le dernier est inhérent aux logiques de reproduction sociale, dont le sport nous donne de constantes illustrations, puisque les pratiques distinctives s'y renouvellent au gré des dynamiques de « démocratisation », c'est-à-dire de diffusion des pratiques. Ces phénomènes de distinction dans le sport participent à la reproduction sociale des positions sociales comme de la construction sociale du genre. Compte tenu de leur importance, un objectif politique de justice sociale dans ce domaine est difficilement envisageable à court terme. Par contre, les décisions politiques ont une influence sur le développement économique des espaces et donc des territoires dans lesquels les différentes pratiques se réalisent. Les sports de pleine nature sont ainsi devenus une ressource pour des espaces délaissés par les activités économiques plus habituellement considérées comme porteuses de développement (l'industrie par exemple). Mais l'éducation physique ne valorise guère leur pratique. Cet exemple de tension dans la territorialisation des politiques du sport, entre références locales et modalités de la mise en œuvre d'une politique nationale, illustre la diversité des situations territoriales du champ sportif et l'impensé des injustices dont elles témoignent.

C'est au travers des politiques territorialisées et non d'une politique territoriale que la réflexion sur la justice a ici été menée. Elle a débouché sur l'idée que l'accessibilité pour tous est la condition et l'indicateur de cette justice. Les exemples relatifs au sport et aux politiques en faveur de la petite enfance ont alors montré qu'elle peut être utopique. Ils ont aussi mis en évidence le fait que chaque politique sociale présente des enjeux spécifiques. Malgré tout, les choix politiques ne sont pas tous les mêmes. Une lecture critique des politiques publiques sous l'angle de l'accessibilité est donc utile.

RÉFÉRENCES

- BEAUCHARD J., 1983, « Richesse et pauvreté », *Actions et recherches sociales*, vol. 13, n° 4, p. 7-10.
- DAMON J., 2002, *La question SDF*, Paris, PUF, Coll. Le lien social, 277 p.
- DAVID O., 2007, « Vie familiale, vie professionnelle : une articulation sous tension », *Espace, Populations, Sociétés*, n° 2-3, p. 191-202.
- DE CERTEAU M., 1980, *Arts de faire*, Paris, U.G.E., 374 p.
- DODIER R., SECHET R., « Géographie sociale, territoires et politiques publiques », SECHET Raymonde, DODIER Rodolphe, ROUYER Alice (dirs.), *Territoires en action et dans l'action*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, collection géographie sociale, p. 303-317.
- ESPING-ANDERSEN G., 1999, *Les trois mondes de l'Etat-providence, essai sur le capitalisme moderne*, Traduction révisée, Paris, PUF, Coll. Le lien social, 310 p.
- HÉRIN R., 1986, « Une géographie des rapports sociaux », *L'Espace géographique*, n°2, p. 108-110.
- JOBERT B., 1985, « Les politiques sociales et sanitaires », in GRAWITZ M., LECA J., *Traité de science politique (Tome 4) Les politiques publiques*, Paris, P.U.F, p. 301-342.
- LEFEBVRE H., 1974, *La production de l'espace*, Éditions Anthropos, 485 p.
- MAHIEU R., 2005, « Les modes d'accueil des enfants de moins de 3 ans : effets d'offre et de demande », CNAF, *Recherches et Prévisions*, n° 82, p. 43-53.

NOËL O., 2006, « Entre le modèle républicain de l'intégration et le modèle libéral de promotion de la diversité : la lutte contre les discriminations ethniques et raciales n'aura t'elle été qu'une parenthèse dans la politique publique en France ? », Intervention au colloque CASADIS, CGT, Montreuil, le 8 novembre 2006. En ligne sur http://www.iscra.org/page_652.php.

PINÇON-CHARLOT M., PRÉTECEILLE E., RENDU P., 1986, *Ségrégation urbaine : classes sociales et équipements collectifs en Région Parisienne*, Paris, Anthropos, 291 p.

Encart 1 : Quelle justice dans le Schéma de services collectifs du sport ?

COMME LE MONTRENT LES DEUX EXTRAITS CI-DESSOUS, LES OBJECTIFS DU SCHEMA DE SERVICES COLLECTIFS DU SPORT ELABORE EN 2000 ILLUSTRONT BIEN LA SPECIFICITE DU SECTEUR SPORTIF EN MATIERE DE JUSTICE.

« Le ministère de la Jeunesse et des Sports propose de retenir pour le schéma de services collectifs du sport cinq objectifs qui engagent l'Etat.

- Le premier objectif est de faire du sport un droit pour tous.

- Ce droit concerne en priorité les jeunes et, outre le développement de l'éducation physique et sportive à l'école, passe par le renforcement de la vie associative et par la modernisation des équipements sportifs.

- Le droit de chacun au sport implique de réduire les inégalités d'accès aux pratiques sportives, qu'elles soient sociales, économiques ou culturelles. Il constitue l'un des éléments des politiques de santé publique notamment dans le domaine de la prévention des conduites à risque.

- Le second objectif est d'accroître la place et le rayonnement de la France sur la scène internationale.

- Il s'agit non seulement de permettre au sport français de se maintenir ou d'accéder au plus haut niveau mondial, mais aussi de diffuser le modèle sportif français, la filière d'accès et de préparation au sport de haut niveau, la culture et la langue française. A cet effet le sport de haut niveau, dans ses orientations générales, relève de la compétence de l'Etat et des fédérations sportives, avec le concours des collectivités territoriales et des entreprises. »

S'AGISSANT DU DROIT AU SPORT POUR TOUS, ET PLUS PARTICULIEREMENT LES JEUNES, LE PREMIER OBJECTIF EST AINSI PRECISE :

« L'apport des activités physiques et sportives dans la démarche d'éducation des jeunes est déterminante de la construction de leur identité et d'une citoyenneté leur permettant d'acquérir une véritable autonomie et d'agir sur leur environnement. Contribuer à rendre effective l'obligation sportive scolaire de l'éducation physique et sportive a d'abord pour but de renforcer la valeur et la dimension éducative du sport.

Participant d'une démarche républicaine et laïque d'égalité des chances, le développement de l'éducation physique et sportive, accessible à tous les jeunes d'âge scolaire, est prioritaire.

Accessible à tous les jeunes de 6 à 16 ans et à une partie importante des jeunes de plus de 16 ans le sport scolaire est aussi pour eux la première opportunité de contact avec *la vie associative sportive extra scolaire.*

Prenant en compte le temps scolaire et extra scolaire, les modalités de pratiques compétitives et de loisirs ne sont pas cloisonnées et le passage de l'une à l'autre facile. »

Source : *Schéma de services collectifs du sport*, DATAR, 2000