HAL
open science

Comment l'état pense-t-il les vacances ? Analyse cognitive du changement de référentiel des politiques publiques en faveur des loisirs

Ludovic Falaix

▶ **To cite this version:**

Ludovic Falaix. Comment l'état pense-t-il les vacances ? Analyse cognitive du changement de référentiel des politiques publiques en faveur des loisirs. Mondes du tourisme, 2012, 5, pp.76-90. halshs-00907400

HAL Id: halshs-00907400

https://shs.hal.science/halshs-00907400

Submitted on 9 Feb 2016

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.

Mondes du tourisme

Mondes du Tourisme

5 (2012)
Actions politiques territorialisées et tourisme

Ludovic Falaix

Comment l'État pense-t-il les vacances ?

Analyse du changement de référentiel des politiques publiques en faveur des loisirs

Avertissement
Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.
Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.
Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

revues.org

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

Référence électronique
Ludovic Falaix, « Comment l'État pense-t-il les vacances ? », *Mondes du Tourisme* [En ligne], 5 | 2012, mis en ligne le 30 septembre 2015, consulté le 05 février 2016. URL : http://tourisme.revues.org/417

Éditeur : Éditions touristiques européennes
http://tourisme.revues.org
http://www.revues.org

Document accessible en ligne sur : http://tourisme.revues.org/417
Ce document est le fac-similé de l'édition papier.
Tous droits réservés

Comment l'État pense-t-il les vacances ?

Analyse du changement de référentiel des politiques publiques en faveur des loisirs

LUDOVIC FALAIX [ludovic.falaix@yahoo.fr]
Conseiller d'éducation populaire et de jeunesse en détachement
Docteur en aménagement-géographie, SET CNRS 5603 Université de Pau et des pays de l'Adour

Résumé. Fondées sur un bon usage des temps libres et la promotion du tourisme social, les politiques publiques d'État en faveur des loisirs permettent leur accès à tous les citoyens afin d'encourager leurs appétences culturelles, éducatives et sociales. En revanche, la révision générale des politiques publiques marque une rupture majeure dans la promotion de l'action publique d'État sur le segment des loisirs. En mobilisant la notion de référentiel issue des approches cognitives des politiques publiques, cet article présente l'intégration des politiques publiques en faveur des loisirs, jusqu'alors mobilisées à des fins de transformation sociale, dans le champ de la réparation sociale. Désormais, et afin de faire face aux inégalités en matière d'accès aux loisirs, devenus de véritables marqueurs de réussite sociale, l'État mobilise le principe d'équité en lieu et place du principe d'égalité. Dans ce contexte, la question consiste à savoir si les loisirs, jadis apanage des seules élites, ne renouent pas avec leurs fonctions originelles de distinction sociale et spatiale.

Abstract. Based on a good use of free time and the promotion of the social tourism, the State's public policies favouring leisure enable their access to all the citizens in order to encourage their social, educational and cultural interests. However, the general review of the public policies points a major fracture as regards the promotion of the State's public action in the leisure sector. Applying the frame of reference coming from the cognitive studies concerning the public policies, this article presents the integration of the public policies for leisure activities, so far used for social transformation in the sector of social compensation. Henceforth, the State enforces the equity principle instead of the equality one in order to face the inequalities as regards the leisure activities, which have become a real indicator of social success. In this context, the question is to know whether the leisure activities, which were the prerogative of the elite, do not keep up with their original function of spatial and social distinction.

Les transformations sociales survenues au cours du vingtième siècle laissent à penser que *"les temps libres sont incontestablement devenus le temps de référence des sociétés modernes développées"* (Viard, 2004, p. 181). Car, avec la réduction du temps de travail, les loisirs participent de la construction identitaire (Kaufmann, 2007), même si la crise économique et la marchandisation de l'usage du temps libre menacent ces dynamiques sociales (Teboul, 2004) et que les inégalités quant à l'accès aux vacances et aux loisirs semblent se creuser. Les loisirs sont donc présentés comme une composante majeure de nos sociétés. Néanmoins, rares sont ceux qui examinent les politiques publiques conduites en ce domaine. En recourant à certains outils conceptuels tirés des approches cognitives des politiques publiques, nous entendons ici proposer une analyse de l'action publique en faveur des loisirs à l'heure où l'État engage une révision générale de ses politiques publiques.

Les réformes engagées marquent-elles seulement une réorganisation du paysage administratif des services déconcentrés ou bien traduisent-elles une rupture plus fondamentale qui se manifesterait par une forme d'intégration des politiques publiques en faveur des loisirs dans le champ de l'action sociale et de la politique de la ville ? La nouvelle réorganisation des services déconcentrés, orchestrée dans une dynamique interministérielle ayant pour intitulé la cohésion sociale, entérine-t-elle une translation de l'action publique de la transformation à la réparation sociale ? Autrement dit, l'État, en matière d'accès aux loisirs, mobilise-t-il davantage le principe d'équité, afin de réintroduire plus de justice sociale, que celui d'égalité entendu comme un droit aux loisirs pour tous ? Le cas échéant, cette mutation dans la mise en œuvre des politiques publiques s'accompagne-t-elle d'un changement d'un rapport au monde, rendu perceptible à travers l'analyse d'un changement de référentiel dans le secteur des loisirs ? Par conséquent, c'est bien la dimension cognitive et la prise en compte des constructions intellectuelles, qui président à l'émergence puis à l'affirmation et à la mise en œuvre d'une politique, que l'on interroge. En mobilisant le concept de référentiel *"forgé pour rendre compte des politiques publiques comme production intellectuelle d'images sur la société"* (Faure, Pollet et Warin, 1995, p. 10), cet article entend alors proposer une analyse cognitive des changements des politiques d'État en faveur des loisirs afin d'appréhender *"la médiation"*, c'est-à-dire *"l'ensemble de ce processus de construction d'un rapport au monde"* (Muller, 2005), comme élément de compréhension des changements de l'action publique dans le champ des loisirs. Avec cette méthode, nous entendons renforcer les réflexions conduites sur le sujet (Falaix, 2011) et poser en filigrane la question des incidences, en termes de structuration et de qualification des espaces touristiques, de ce processus incrémental qui s'orchestre à travers la production de sens dans le secteur des loisirs.

Cet article examine donc les premières pratiques sociales dans le champ des loisirs et les représentations qu'elles véhiculent comme une lecture de la construction d'un rapport au monde fondant le référentiel initial des politiques publiques dans ce secteur. Puis, il met en exergue les logiques d'intégration dans le champ de l'action sociale des politiques publiques en faveur des loisirs, dans la mesure où seule l'action publique conduite dans le cadre de la politique de la ville tend à promouvoir les loisirs et les vacances à travers des programmes spécifiques à l'attention des populations issues des quartiers populaires. Agitant l'étendard du principe d'équité, l'État entend alors réparer le préjudice social subi par ces populations, plus particulièrement les jeunes, n'ayant pas accès aux loisirs.

L'analyse de dispositifs ministériels en faveur des vacances des jeunes, des extraits d'entretiens réalisés en août 2011 auprès de Gilles Arnauld[1], haut fonctionnaire d'État de la jeunesse et des sports, ainsi que la lecture exploratoire des objectifs déclinés dans les budgets opérationnels de programme (jeunesse et vie associative, sport, politique de la ville et tourisme) en 2011 sont autant de ressources mobilisées pour éclairer la problématique.

Le bon usage des temps libres au XIXe siècle comme mode de lecture d'un rapport au monde

Les loisirs, entendus comme un mode d'occupation du temps laissé libre en marge de l'activité professionnelle et des obligations quotidiennes, occupent une place prépondérante au cœur des pratiques sociales contemporaines. Cette dimension des loisirs trouve ses racines au cours du dix-neuvième siècle, sous l'impulsion des élites anglaises qui cherchent à faire un bon usage de leur temps libre. Le temps disponible est alors valorisé. Cette valorisation trouve écho dans l'idéologie d'un loisir cultivé érigée par la pensée des Lumières. Le loisir cultivé *"répond d'une volonté d'action, sous-jacente à la modernité, et de l'exaltation du travail productif par opposition au mépris de l'oisiveté"* (Corbin, 2001, p. 56). Les élites instaurent alors un modèle inédit d'usage du temps libre. Il se caractérise par un ensemble de pratiques sociales, constitutives d'une identité, qui fondent nos représentations actuelles à l'égard des loisirs. Quant aux espaces touristiques induits par ces pratiques sociales, ils se structurent autour de la villégiature de vacances, dont l'architecture ostentatoire est un signe de distinction sociale.

Les autres classes sociales s'efforcent d'imiter, par capillarité, ces pratiques des élites garantes de la codification des normes sociales en matière de loisirs et qualifiées de *"gate keepers"* (Boyer, 1999). Jean Viard évoque alors volontiers la capacité des touristes à *"mobiliser leurs énergies au service de l'imitation du savoir inventer rentier, tentant de retrouver les sentiments et les émotions qui ont fait vibrer les romantiques"* (Viard, 1984, p. 93). Ainsi, la massification des pratiques de loisirs s'opère et s'accompagne d'un processus de mise en tourisme (Équipe Mit, 2002, p. 300). Cette mise en tourisme trouve ses racines dans l'idéologie du loisir cultivé, dans les revendications mondaines, élitistes, d'un temps pour soi et dans les nouvelles représentations mentales à l'égard de la nature qui constituent les *"mythes fondateurs"* de l'activité touristique (Chadefaud, 1987, p. 20). Les premières infrastructures consacrées aux loisirs voient le jour et renforcent la structuration des espaces touristiques : casinos, hôtels, golfs, hippodromes… Les pratiques sociales des élites concrétisent alors l'avènement d'un bon usage des temps de loisirs, qui traduit *"un processus de production d'une vision du monde lui permettant de trouver sa place dans le monde"* (Muller, 2005, p. 157). Par conséquent, les élites produisent un référentiel, c'est-à-dire un *"espace de sens qui [...] délimite des valeurs, des normes et des relations causales qui s'imposent comme cadre cognitif et normatif pour les acteurs"* (Muller, 2005, p. 162).

En France, à l'heure où les classes bourgeoise et prolétarienne accèdent aux loisirs, les hommes politiques s'approprient cette impérieuse nécessité de faire un bon usage des temps libres. Naissent alors les premières politiques publiques en faveur des temps de loisirs, dont l'objectif déclaré est de tendre vers une démocratisation de l'accès des classes populaires aux loisirs afin d'encourager leurs appétences culturelles, éducatives, sociales. Par conséquent, les représentations mentales à l'endroit d'un bon usage des temps libres, aujourd'hui collectivement partagées, trouvent leurs fondements dans la manière dont les élites pratiquent et spatialisent leurs loisirs. C'est la raison pour laquelle les loisirs sont définis comme *"un ensemble d'occupations auxquelles l'individu peut s'adonner de plein gré, soit pour se reposer, soit pour se divertir, soit pour développer son information ou sa formation désintéressée, sa participation sociale volontaire ou sa libre capacité créatrice après s'être dégagé de ses obligations professionnelles, familiales et sociales"* (Dumazedier, 1972, p. 28). Le loisir joue essentiellement une fonction de développement de la personnalité, rendu possible à partir d'une participation sociale plus large. Or, c'est précisément ce dernier aspect, à savoir le loisir appréhendé comme un mode de participation et de création de lien social, qui fonde le référentiel sur lequel sont bâties les premières politiques publiques d'État en faveur du développement des loisirs et du tourisme. Rapidement, l'accès aux loisirs devient un droit pour tous. Car, fort des représentations de l'usage des temps libres imposées par les

élites, l'État entend élever les individus en citoyens éclairés durant leurs temps libres.

Le référentiel sectoriel des politiques publiques en faveur des loisirs au cours du XXe siècle

Les institutions politiques souhaitent encadrer et développer le monde des sports et des loisirs à des fins éducatives et idéologiques. Une véritable politique publique en faveur des temps de loisirs se fait jour. Cette politique publique entend agir sur le champ éducatif et prévenir les dérives morales potentielles induites par l'oisiveté volontiers stigmatisée par la morale bourgeoise. Le mouvement progressiste défend la thèse selon laquelle le travailleur mérite l'accès au repos, aux loisirs dans la mesure où ils lui procurent des effets réparateurs lui permettant de retrouver un équilibre physique et psychique perturbé par le travail. C'est dans cet état d'esprit que le Front populaire œuvre en faveur du développement des loisirs. Cette politique en matière de développement des loisirs s'intègre à la réalisation d'un programme plus vaste ayant trait à la culture et à la politique. Il s'agit de familiariser le travailleur avec les loisirs afin qu'il accède à un équilibre, à une détente et qu'il recouvre ainsi sa force de travail (Rauch, 2001 ; Morvan, 2011, pp. 32-43). L'intérêt réside également dans le fait de proposer des activités laïques afin de contrecarrer l'influence du clergé et d'éduquer. Le Front populaire, sous l'impulsion de Léo Lagrange, nommé au sous-secrétariat d'État aux Sports et aux Loisirs, rattaché au ministère de la Santé publique, engage alors une politique visant à permettre l'accès aux loisirs de tout un chacun. Léo Lagrange pose les grands principes de sa politique : *"L'État doit être un guide pour l'utilisation des loisirs et pour le développement, sur le plan individuel et sur le plan social, de la santé et de la culture*[2]*"*. Le référentiel sectoriel des politiques publiques en faveur des temps de loisirs est alors définitivement adopté. Une importante politique de développement d'infrastructures dédiées aux loisirs est lancée. Cette politique publique en faveur des loisirs structure donc les choix d'aménagements dans le champ du tourisme. Les activités de plein air, encadrées par les auberges de jeunesses créées dès 1929 par Marc Sangnier, et les colonies de vacances se démocratisent. La mise en équipement des espaces touristiques permet alors l'organisation d'activités touristiques en réponse aux besoins socio-éducatifs des publics concernés, qui s'inscrivent dans le champ du tourisme social dont les organisations ouvrières, de jeunesse et d'éducation populaire sont les fers de lance. Cette politique s'ancre au cœur d'avancées sociales. Les ouvriers accèdent aux congés payés et découvrent les joies des loisirs et des vacances. Autrement dit, les vacances et les loisirs deviennent un droit pour tous. Les congés payés doivent constituer un temps privilégié d'éducation du peuple. Le paradigme[3] des politiques publiques en faveur des loisirs s'enracine. Face à la généralisation des congés payés et à l'émergence de la *"sportivation de la société"* (Augustin, 2002, p. 136) s'opère le renforcement de l'encadrement des activités, afin que chacun devienne un citoyen éclairé, cultivé, socialement intégré. Incontestablement, le projet politique est de développer les loisirs comme un outil de développement des capacités des individus à comprendre leur environnement socio-politique afin qu'ils s'y situent pour y agir et le transformer. C'est à ce titre que les loisirs sont mobilisés comme levier de transformation sociale. L'État confère son soutien au tissu associatif œuvrant dans le champ sportif ou de l'éducation populaire : *"L'État distribue des subventions à une grande palette de mouvements. Il a besoin d'eux pour mener des politiques éducatives pluralistes, non suspectes d'embrigadement"* (Tétard, 2010, pp. 48-51).

Dans ce contexte, l'action publique consiste essentiellement à soutenir le progrès social. L'État est alors, fort justement, qualifié par certains *"d'animateur"* et joue son rôle qui consiste à *"conjurer les conflits sociaux"* (Donzelot, 1994, p. 19), à promouvoir le progrès social entendu comme fondement de la philosophie républicaine. Aucun individu, plus particulièrement dans le public jeune, n'est censé rester sur le bord du chemin.

Ainsi s'élabore le référentiel des politiques publiques en faveur des loisirs, c'est-à-dire *"un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme politique en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs"* (Muller, 2003, p. 62). Il se caractérise par *"une représentation, une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir. C'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action"* (Muller, 2003, p. 65). On comprend alors pourquoi, à compter de l'après-guerre et jusque dans les années quatre-vingt, l'État encourage la multiplication des infrastructures d'hébergement collectif, développe la mise en équipements sportifs des espaces touristiques (Callède, 2000), accompagne le tissu associatif et les réseaux d'éducation populaire, ardents promoteurs du tourisme social (Mignon, 2007), promeut la formation et la professionnalisation des animateurs du champ sportif et socio-éducatif[4], soutient l'emploi associatif, aménage certains espaces naturels en espaces récréatifs, démocratise l'accès aux pratiques sportives et culturelles, impulse les grandes procédures d'aménagement touristique (Vlès, 1996). La Mission interministérielle de l'aménagement de la côte aquitaine (Miaca), créée en 1967, illustre cette promotion du tourisme et des loisirs impulsée par l'État dans un cadre multipartenarial (Noailles, 2008). Afin de développer et de programmer les opérations d'aménagement touristique du littoral aquitain, la mission préconise la valorisation du loisir social. Des opérateurs, tels que les offices de l'habitation à loyer modéré (HLM), les Villages vacances familles (VVF), l'Union des centres de plein air (UCPA) ou les Caisses d'allocations familiales (Caf), sont invités à créer des infrastructures de loisirs, de plein air et d'hébergement valorisant le "vivre ensemble", même si "cette mise en équipement des espaces du tourisme social a longtemps refusé de prendre en compte la nécessité d'intégrer la formation des ressources humaines afin de garantir l'animation socioculturelle et sportive de ces espaces aménagés" (entretien avec Gilles Arnauld, 2011, voir note 1).

Pendant des décennies, la promotion des temps de loisirs et l'accès pour tous aux loisirs, entendus comme un outil de transformation sociale, constituent donc le référentiel des politiques publiques dans ce secteur. En témoigne cette lecture de l'article 140 de la loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion, promulguée le 29 juillet 1998 : *"L'égal accès de tous, tout au long de la vie, à la culture, à la pratique sportive, aux vacances et aux loisirs constitue un objectif national. Il permet de garantir l'exercice effectif de la citoyenneté."* Les services déconcentrés de la jeunesse et des sports sont chargés, entre autres, de promouvoir à l'échelon local ces orientations politiques. Dans le domaine des activités de jeunesse, d'éducation populaire, d'animation culturelle et de loisirs, de mise en équipement des territoires, les conseillers techniques et pédagogiques de la jeunesse, des sports et des loisirs, recrutés sur concours à partir du milieu des années quatre-vingt, exercent alors des fonctions de formation, d'information, de conseil, d'expérimentation ou des fonctions de coordination[5] même si, au début de cette décennnie, les différents responsables de la direction de la Jeunesse et des Activités socio-éducatives (DJASE) du ministère souhaitaient *"s'affranchir de la détermination d'une véritable politique de jeunesse. Car, le pilotage en France d'une véritable politique publique en faveur de la jeunesse n'avait eut lieu que pendant la période de l'Occupation, placée sous l'autorité du régime de Vichy dont Jean Borotra, en qualité de commissaire général à l'Éducation générale et aux Sports, pilotait la mise en œuvre. Ainsi, l'État préférait déléguer l'élaboration des projets éducatifs et pédagogiques aux mouvements d'éducation populaire auxquels il garantissait, en contrepartie, d'importants moyens financiers pour pérenniser leur dynamisme"* (entretien avec Gilles Arnauld, 2011).

La dissolution des services déconcentrés de la jeunesse, des sports et de la vie associative au sein de directions interministérielles de la cohésion sociale ou de la protection des populations marque-t-elle un changement de référentiel des politiques publiques en faveur des loisirs ?

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) et l'ingénierie sociale comme révélateurs d'un changement de référentiel dans le champ des loisirs ?

Pierre Muller propose le concept de *"processus de médiation"* pour expliquer les changements de référentiel. Il précise que *"le processus de médiation, entendu comme processus d'articulation entre des logiques de sens et d'action globales et sectorielles, ne correspond pas seulement à un processus intellectuel, à un 'simple' travail sur les mots et sur le sens. Cette fonction de recodage cognitif et normatif renvoie aussi à une dimension identitaire, ce qui signifie que, au-delà du travail sur le sens, c'est l'existence des groupes concernés, leur statut de dominant ou de dominé qui sont en jeu. Les processus de médiation sont donc souvent […] d'une violence extrême, justement parce qu'ils mettent en jeu l'existence même des acteurs concernés, ou, en tout cas, leur statut économique et social"* (Muller, 2005, p. 186). Aussi est-on en droit de se demander si la dissolution des services de la jeunesse et des sports au sein des ministères sociaux ne traduit pas une forme de disqualification de leurs missions ainsi qu'un basculement du référentiel des politiques des loisirs d'une perspective de la "transformation" à celle de la "réparation sociale".

Car, malgré les efforts déployés par l'État, les inégalités se creusent et les logiques d'exclusion sociale s'accentuent. Face à ce constat émerge la politique de la ville fondée sur des logiques sectorielles ou territoriales. Elle caractérise une forme de crise de l'État-providence (Rosanvallon, 1992). Dans ce contexte, la politique de la ville préconise l'accès des jeunes défavorisés aux loisirs, devenus, plus qu'un usage des temps libres, de véritables marqueurs de performance et de réussite sociale (Ehrenberg, 1991). L'accès aux loisirs pour ces jeunes sous-tend cependant une autre intention politique : lutter contre la délinquance, favoriser leur intégration et leur insertion dans le monde professionnel, compte tenu du fait que, à travers les loisirs, ces jeunes développeraient des compétences relationnelles, sociales, comportementales… L'accès aux loisirs ne constitue alors plus seulement un levier pour la transformation sociale. L'espace-temps des loisirs se contracte dans une logique utilitaire en devenant un outil au service de la réparation sociale, de l'insertion professionnelle, voire de la sécurité publique… Cette mutation de l'action publique et des missions du secteur jeunesse et sports opérée à partir des années quatre-vingt *"correspond au retour de la droite au pouvoir, via la cohabitation, et à l'abandon symbolique d'un ministère consacré au Temps libre. La promotion des temps de loisirs, des activités sportives et socio-éducatives témoigne alors davantage d'une logique de 'thérapeutique sociale' et d'une recherche de paix sociale, qui prennent le pas sur les politiques ayant pour objet la recherche du développement personnel. J'ai souvenir que la création du dispositif "Défi jeunes", outre son intérêt dans la mobilisation des individus autour d'activités de loisirs et socio-éducatives, était sous-tendu malgré tout par la volonté de promouvoir l'esprit d'entreprise et l'insertion professionnelle des jeunes. C'est à cette époque que l'approche collective de l'organisation des loisirs cède la place à l'individualisation de l'accompagnement des individus, qui deviennent alors de simples consommateurs de temps libres. Finalement, la RGPP et la question de l'ingénierie sociale ne font qu'entériner ce basculement de l'action publique en faveur des loisirs introduit dès le milieu des années quatre-vingt"* (entretien avec Gilles Arnauld, 2011).

À présent est demandé aux cadres d'État des services déconcentrés de la cohésion sociale d'agir en qualité, non seulement de conseillers techniques et pédagogiques, mais d'ingénieurs sociaux afin de "*développer des modes d'intervention nouveaux, mieux adaptés à la diversité des situations à traiter, s'appuyant sur une expertise renforcée*[6]". En effet, la RGPP entérine un bouleversement majeur quant aux postures professionnelles des agents d'État au bénéfice de la fonction d'ingénierie sociale et au détriment de l'accompagnement technique et pédagogique. Elle devient désormais le ressort paradigmatique sur lequel s'appuie la conduite des politiques publiques en matière de cohésion sociale[7] (Falaix, 2010). La synthèse

d'un groupe de travail sur l'ingénierie sociale, présidé par Annick Morel, inspectrice générale des affaires sociales, présente l'ingénierie sociale comme *"une fonction d'ensemblier ou d'assemblier qui se situe dans la pratique, l'action, l'intervention, et apporte, ou aide à trouver, des solutions pour favoriser la résolution de problèmes dans un champ sociétal. L'ingénierie sociale comporte une fonction politique (elle doit tenir une vision des rapports sociaux et des rôles des institutions dans la structuration de ces rapports), technique, et s'appuie sur des militants de l'action publique qui interviennent dans la perspective de l'intérêt général."* Plus encore, le rapport décline les enjeux liés à l'application de ce concept. Celui-ci est ainsi *"fortement relié à l'émergence de la notion de gouvernance, définie comme un nouveau mode d'intervention de l'État, qui fait appel à la coopération des acteurs, à leur interaction pour la co-construction d'actions publiques. Autrement dit, l'État ne doit plus faire mais 'faire faire'."* Enfin, le rapport précise que *"l'État affirme ainsi sa légitimité dans son rôle de garant de la cohésion sociale pour deux raisons principales : la première est l'affirmation de la fonction de solidarité nationale, la seconde tient au fait que l'État est un fédérateur légitime, un animateur pour traiter le sujet de l'équité territoriale et sociale"* (Morel, 2009, pp. 3-8).

Un changement de référentiel des politiques publiques se dessine donc, dans la mesure où émerge une nouvelle forme d'action publique reposant sur la notion de solidarité nationale. Il consiste à promouvoir non plus l'égalité mais l'équité territoriale et sociale, dont la politique de la ville est l'une des illustrations.

Vers la réparation sociale, ou l'intégration des politiques publiques des loisirs dans le champ de l'action sociale

Effective depuis le 1er janvier 2010, la réorganisation des services de l'État doit permettre, au nom du principe d'équité, un rééquilibrage des disparités sociales ainsi que l'inclusion sociale des plus démunis, la promotion du lien social, l'autonomie des personnes et leur développement personnel. L'atteinte de ces objectifs nécessite donc un recentrage des interventions de l'État sur l'ingénierie sociale. L'accent doit être mis sur les publics et territoires prioritaires en proie à de profondes difficultés. Les directions départementales interministérielles de la cohésion sociale sont chargées de promouvoir un large éventail de politiques publiques afin d'enrayer ces disparités sociales et territoriales. Ces entités administratives sont donc chargées notamment du pilotage de la politique de la ville, qui s'inscrit dans une logique de discrimination positive afin de rendre équitable l'accès aux loisirs pour les populations les plus démunies. C'est sans doute cette logique de discrimination positive qui invite François Dubet à penser que *"l'on glisse insensiblement vers une philosophie politique moins centrée sur l'égalité que sur l'équité"* (Dubet, 2004, p. 37). Ce glissement apparaît d'autant plus flagrant lorsque l'on examine la déclinaison des programmes en faveur des loisirs et des vacances des jeunes dans le cadre de la politique de la ville.

Même si les premières réflexions remontent à 1977, dans le cadre du 7e plan, avec la création de la procédure "habitat et vie sociale", la politique de la ville voit le jour lorsque, en 1981, la question de l'exclusion fait la une de l'actualité à travers les premières manifestations de violences exprimées par les jeunes de l'agglomération lyonnaise. En effet, à l'issue de ces incidents, le programme de développement social des quartiers est créé. À partir de 1994, les premiers contrats de ville sont signés. Ils deviennent le dispositif unique de la politique de la ville. En 2003, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite loi Borloo, réoriente la politique de la ville. Un programme national de rénovation urbaine est lancé sur cinq ans. En 2005, la loi de programmation pour la cohésion sociale met en place le dispositif de "réussite éducative". Elle rebaptise "ville vie vacances" les opérations "prévention été", dont 900 000 jeunes furent bénéficiaires en 1998. Ces actions doivent permettre un accès aux loisirs pour des jeunes en proie à l'exclusion sociale. L'Agence pour la cohé-

sion sociale et l'égalité des chances, chargée du pilotage, est créée. En mars 2006, le comité interministériel des villes met en place les nouveaux contrats dits contrats urbains de cohésion sociale, qui succèdent à la génération des contrats de ville. Ces contrats, passés entre l'État et les collectivités territoriales, engagent chacun des partenaires à mettre en œuvre des actions concertées pour améliorer la vie quotidienne des habitants dans les quartiers connaissant des difficultés[8]. L'intégration, la lutte contre les discriminations et l'accompagnement de la jeunesse sont des objectifs prioritaires. C'est dans ce contexte que les politiques publiques en faveur des temps de loisirs, fondées sur le principe d'équité des individus, sont formalisées afin de réduire les inégalités des jeunes face aux loisirs. Avec la mise en œuvre de la politique de la ville, il ne s'agit plus seulement de promouvoir les loisirs comme un levier de transformation sociale ; l'accès aux loisirs est plutôt appréhendé comme un outil de réparation sociale et de lutte contre l'exclusion. Car, malgré la mise en œuvre des politiques publiques en faveur des temps de loisirs fondées sur le principe d'égalité des individus, en dépit et au-delà des inégalités sociales, force est de constater que tous les jeunes Français ne sont pas égaux face aux pratiques de loisirs. En effet, de nombreux indicateurs quantitatifs mettent en exergue ces inégalités face aux loisirs. Plus encore, les écarts se creusent lorsque l'on évoque les loisirs des jeunes issus des quartiers sensibles[9]. Ces chiffres traduisent l'échec des logiques de régulation de l'État. Néanmoins, pour garantir l'accès de tous aux loisirs, l'État impulse des logiques de discrimination positive en faveur des "jeunes ayant moins d'opportunités" (JAMO)[10] et préconise la mise en œuvre de programmes spécifiques inédits dont l'ingénierie et l'animation locale incombent aux services déconcentrés de la cohésion sociale.

En guise de préambule à un rapport consacré à l'accès aux vacances des jeunes adultes de 18 à 25 ans, adopté au cours de la séance du 19 décembre 2001 par le Conseil économique et social, il est précisé que *"toutes les enquêtes montrent que l'immense majorité des jeunes aspire à partir en vacances, mais qu'un important pourcentage d'entre eux ne parvient pas à concrétiser cette aspiration. Cette situation est dommageable pour les jeunes qui la subissent. Elle est donc inacceptable !"* (Mitrani, 2001, p. 7). Parmi ces jeunes qui n'ont pas la chance de partir en vacances, ceux issus des quartiers populaires, que certains qualifient volontiers de *"ghettos urbains"* (Lapeyronnie, 2008), sont les plus nombreux. Dans la mesure où cette situation est inacceptable, l'État engage son programme "ville vie vacances" pour permettre aux jeunes issus des quartiers populaires d'avoir accès aux pratiques de loisirs durant les temps périscolaires. En 2009, L'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) y consacre onze millions d'euros. Dispositif interministériel issu des opérations "prévention été" et inscrit dans la politique de la ville, ce programme a pour objectif de contribuer *"aux politiques d'insertion sociale des jeunes et à la prévention des exclusions et de la délinquance, en particulier dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville*[11]*"*. Pour la première fois, les loisirs ne sont plus mobilisés comme un outil de transformation sociale. Mais, au delà d'un accès aux activités de loisirs pour les jeunes issus des quartiers populaires, le dispositif "ville vie vacances" vise un objectif de réparation sociale. C'est un programme qui vient pallier les insuffisances des politiques publiques éducatives, familiales, de l'emploi, etc. En effet, le programme poursuit deux finalités principales : *"La prévention de la délinquance et l'insertion des jeunes les plus fragilisés qui développent des conduites à risque et qui ne sont pas accueillis dans les structures d'animation ordinaires"* (Kirsbaum, 1999, pp. 5-6). Dans cette perspective, le programme, *"parce qu'il s'adresse à des populations démunies, relève certes d'une philosophie de la solidarité : il s'agit bien de permettre l'accès des plus démunis à des activités dont ils seraient privés autrement. Mais cette démarche de solidarité ne s'apparente nullement à la reconnaissance d'un droit inconditionnel aux loisirs ou aux vacances. Une relation peut bien s'instaurer avec l'insertion, mais il*

s'agit d'une relation instrumentale et active : le loisir et les vacances ne sont que des outils, des étapes dans un processus d'insertion" (Kirsbaum, 1999, p. 7). Incontestablement, la mise en œuvre du programme "ville vie vacances" témoigne d'un glissement dans le champ de l'action sociale des politiques publiques d'État en faveur des temps de loisirs des jeunes. Initialement fondé sur un registre d'égalité, le sens de l'action publique en faveur des loisirs s'articule désormais autour du principe d'équité. Elle s'inscrit également dans un processus plus général de *"sanitarisation des questions sociales"* dans la prise en charge des thématiques de jeunesse (Loncle, 2008). Gilles Arnauld précise que *"cette action, après tout légitime de l'État, n'ayant absolument pas les moyens de ses ambitions, devient ipso facto suspecte"*. Il s'interroge en ces termes : *"S'agit-il d'un outil de communication, d'actions alibi permettant d'exhiber des comptes rendus et des statistiques des départs en vacances ou simplement de la mise en route d'actions publiques transférées le plus vite possible aux collectivités locales ?"* Des loisirs entendus comme moteur de la transformation sociale, vecteurs d'aménagement des espaces touristiques, on est donc aujourd'hui passé à la promotion des loisirs comme outil de réparation sociale, support d'insertion professionnelle et de prévention de la délinquance. *"La priorité n'est plus de rendre les individus acteurs de leurs loisirs : on les rend consommateurs de programmes d'interventions dans lesquels ils sont censés acquérir des compétences transversales mobilisables dans le cadre de leur insertion sociale"* (entretien avec Gilles Arnauld, 2011). Les loisirs acquièrent ainsi une fonction inédite jusqu'ici (*cf.* tableau 1).

D'autre part, la lecture des objectifs définis, en 2011, dans le cadre des budgets opérationnels de programmes (BOP) et des indicateurs de performance dans les champs de la jeunesse, des sports et du tourisme (*cf.* encadré 1) est sans appel : ceux qui sont consacrés aux loisirs sont portion congrue. Cela témoigne sans doute que, au-delà de programmes sectoriels tels que "ville vie vacances", l'État n'engage plus de politique forte en faveur des loisirs et du tourisme social.

L'État se recentre sur ses prérogatives régaliennes et abandonne son dessein de promouvoir les loisirs pour tous et le tourisme social en y consacrant une part importante de ses crédits. Parmi ces objectifs fixés, seul l'un d'entre eux, intitulé *"améliorer la sécurité des mineurs accueillis collectivement à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs"*, concerne la thématique des loisirs, et les indicateurs de performance retenus se cantonnent à l'analyse du nombre de contrôles par rapport au nombre d'accueils déclarés ainsi qu'au nombre d'injonctions par rapport au nombre de contrôles. Pas un indicateur ne concerne l'évaluation des intentions pédagogiques et des projets éducatifs proposés par les opérateurs de vacances et de loisirs ni même la déclinaison des aménagements ou des infrastructures qu'elles nécessitent. En revanche, les objectifs déclinés dans les programmes de la jeunesse, vie associative et des sports accordent une place privilégiée aux publics prioritaires et à l'insertion professionnelle des jeunes[12]. En effet, dans le cadre de l'objectif intitulé *"soutenir les initiatives et les projets de jeunes"*, l'un des indicateurs consiste à développer des projets à finalité professionnelle dans le cadre du dispositif Envie d'agir[13]. Quant aux pratiques sportives, leur accès doit être privilégié auprès des publics prioritaires. La répartition des crédits octroyés dans le cadre des BOP jeunesse, vie associative et sports laisse transparaître la priorité de l'État. Il s'agit essentiellement de promouvoir l'essor du sport de haut niveau afin de contribuer au rayonnement international de la France. Quant aux crédits "ville vie vacances", ils sont mobilisés dans le cadre du programme 147 "Politique de la ville". Les crédits dédiés aux actions en faveur de la jeunesse (49,5 millions d'euros[14]) sont déployés dans le cadre du fonds d'expérimentation pour la jeunesse. Créé à l'issue des travaux de la commission de concertation sur les politiques de jeunesse, ce fonds d'expérimentation s'articule autour d'un programme intitulé "Forces" (formation, orientation, ressources et résidence, citoyenneté et culture, emploi et santé), dont le choix des thématiques traduit une forme de

Tableau I • **De la transformation à la réparation sociale : le changement de référentiel dans le secteur des loisirs et du tourisme social**

	Définition *(en italique, les définitions proposées par Pierre Muller)*	**Référentiel "tourisme social" 1930-1960**	**Référentiel "transformation sociale" 1960-1990**	**Référentiel "réparation sociale" 1990-2011**
Référentiel global	*Il traduit une vision du monde. Il est constitué d'un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, ainsi que de normes qui permettent de choisir entre des conduites.*	Vision du monde : les loisirs participent de la consolidation nationale	Vision du monde : les loisirs participent de la transformation sociale	Vision du monde : les loisirs sont mobilisés pour lutter contre l'exclusion sociale et ses effets sociaux et économiques négatifs
Référentiel sectoriel	*Est une représentation du secteur, de la discipline ou de la profession. La configuration d'un secteur dépend étroitement de la représentation que l'on se fait de la place du secteur dans la société.*	La production et la gestion du temps libre s'imposent comme l'un des ciments de la nation	Les loisirs moteur de transformation sociale (modemisation et progrès social)	Les loisirs outil de réparation sociale pour pallier les échecs des politiques sectorielles de l'éducation, de l'emploi, du logement, des sports…
Valeurs	*Sont les représentations fondamentales sur ce qui est bien ou mal. Elles définissent le cadre global de l'action publique.*	Intégration sociale	Démocratisation du progrès social Redistribution des fruits de la croissance Promotion de l'ascension sociale Égalité sociale et territoriale	Équité sociale et territoriale Approche libérale des politiques sociales : aider les groupes sociaux défavorisés à se prendre en charge eux-mêmes pour résoudre leurs problèmes
Normes	*Définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité* [ou non souhaité].	L'accès aux vacances et aux loisirs des classes laborieuses (réel perçu) est une conquête légitime (réel souhaité) Les vacances et les loisirs sont une alternative sociale et démocrate aux projets communiste et fasciste	Les loisirs et les vacances sont un droit (réel perçu) pour tous (réel souhaité)	L'inégal accès aux loisirs ou aux vacances est injuste (réel perçu) et concourt aux tensions sociales et territoriales (réel non souhaité) Principe de subsidiarité
Algorithmes	*Sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Ils peuvent être exprimés sous la forme "si… alors".*	Traitement de la qualification urbaine, paysagère, foncière, fonctionnelle … des espaces et des infrastructures dédiés à l'activité touristique Si l'État planifie et engage des procédures de mise en équipement des espaces à vocation touristique, alors il œuvre en faveur de la promotion du tourisme social, associatif et parapublic	Si l'État impulse une politique en faveur des loisirs, alors les individus seront émancipés et aptes à trouver une place dans la société Approche égalitaire sans logique de discrimination positive	Si l'État impulse une politique en faveur de la promotion des loisirs des jeunes issus des quartiers populaires, alors les violences urbaines baisseront et leur insertion sociale sera facilitée Approche socioterritorialisée et logique de discrimination positive
Images	*Sont des vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes. Elles font sens immédiatement sans long détour discursif. Elles constituent donc un élément central du référentiel.*	Les ouvriers sur les routes à l'heure des congés payés	Les affiches promotionnelles de "La jeunesse en plein air"	Les affiches promotionnelles du dispositif "ville vie vacances" mettant en avant les "minorités visibles"

Encadré 1 • **Principales missions définies dans les budgets des secteurs Jeunesse, Sports et Tourisme (année 2011)**

• Programme 163 - Jeunesse et Vie associative

– Soutenir les initiatives et les projets de jeunes.

– Soutenir la structuration et la professionnalisation du secteur associatif.

– Améliorer la sécurité des mineurs accueillis collectivement à l'occasion des vacances scolaires et des loisirs.

– Améliorer la capacité des expérimentations à préfigurer des politiques de jeunesse.

• Programme 219 - Sports

– Accroître la pratique sportive, notamment au sein des clubs, en apportant une attention particulière aux publics prioritaires.

– Promouvoir la rigueur financière et l'efficacité des fédérations sportives.

– Apporter une attention particulière à une répartition équilibrée des équipements sportifs sur le territoire national, et promouvoir la réalisation d'équipements structurants.

– Conforter le rang de la France parmi les grandes nations sportives.

– Renforcer le respect de l'éthique dans le sport et préserver la santé des sportifs.

– Adapter la formation aux évolutions des métiers et recentrer l'offre de formation des établissements sur des missions de service public.

• Programme 223 - Tourisme

– Augmenter la capacité de l'opérateur [Atout France] chargé du développement du tourisme à mobiliser des partenariats financiers.

– Favoriser l'amélioration de l'offre touristique pour répondre aux attentes du marché et orienter la demande en accompagnant les démarches qualité.

– Évaluer l'impact des mesures fiscales en faveur de l'Agence nationale pour les chèques-vacances.

Source : MINISTÈRE DU BUDGET, *Rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques,* tome II, juin 2011, pp. 46 et 85-86.

disqualification du traitement de la question des vacances et des loisirs des jeunes. Cette nouvelle politique, pourtant qualifiée de *"plus cohérente"*, vise essentiellement à favoriser *"l'accès à l'autonomie des jeunes*[15]*"*.

LES LOISIRS À L'HEURE DE LA COHÉSION SOCIALE ET LA QUESTION DE LA STRUCTURATION SPATIALE DES TERRITOIRES TOURISTIQUES

Face à la montée des inégalités sociales, l'État s'efforce de promouvoir des programmes permettant de réactiver des logiques de solidarité en mobilisant le principe d'équité. À ce compte, aucun individu n'est censé rester à la marge, en proie à l'exclusion sociale. Ainsi, *"il apparaît nécessaire de s'interroger sur cette question de la solidarité puisque, le libéralisme étant devenu une idéologie d'État, l'État et ses services renvoient de plus en plus chaque individu à sa propre responsabilité dans son devenir, c'est-à-dire qu'il appartient désormais à chacun de se prendre en charge vis-à-vis des questions liées au surendettement, à l'accès au logement, à la santé et bien entendu aux loisirs socioculturels et sportifs… Prenez l'exemple du traitement de l'obésité. On somme les individus obèses de se mettre au sport et de diversifier leur alimentation alors que précisément, ils n'ont pas les moyens financiers, ni le capital culturel pour répondre à cette injonction"* (entretien avec Gilles Arnauld, 2011).

Durant des années, l'État s'est employé à favoriser l'essor des loisirs, entendus comme un puissant levier de transformation et de progrès social, répondant ainsi à une demande sociale. La création en 1981, sous la présidence de François Mitterrand, d'un ministère du Temps libre témoigne de cette préoccupation de promouvoir l'usage des loisirs comme vecteur de lien social et d'éducation populaire. Pourtant, les inégalités face à l'accès aux loisirs demeurent et s'accentuent, signifiant par là même une forme d'échec de ces politiques publiques. Aussi, à compter du milieu des années quatre-vingt-dix, l'État recentre ses interventions en faveur des plus démunis. Les politiques publiques répondent alors davantage à une logique de réparation sociale et visent à lutter contre l'exclusion sociale. En l'occurrence, réparer l'injustice du non-accès aux loisirs pour une large frange de la jeunesse issue des quartiers populaires apparaît comme une nécessité. Dans cette perspective, l'accès aux loisirs s'affiche comme un droit pour tous. Bien entendu, il ne s'agit pas ici de stigmatiser ces programmes qui témoignent d'une approche sectorielle et territorialisée permettant de parer au plus pressé, face aux urgences sociales dont les fondements ne sont que trop rarement expertisés. En revanche, il s'agit de souligner que le risque induit par le caractère exclusif de ces politiques publiques de réparation sociale serait que celles qui sont consacrées à la transformation sociale n'aient plus leur pleine légitimité ou que l'État n'ait plus les moyens financiers de les conduire.

De plus, un des dangers serait que les bénéficiaires de dispositifs spécifiques soient les premiers insatisfaits au regard de la catégorisation sociale dont ils pourraient faire l'objet. Car les fondements de la mixité et la cohésion sociale seraient remis en cause si seuls ceux qui n'ont pas accès aux loisirs deviennent les uniques bénéficiaires des politiques publiques en faveur des loisirs. Le risque majeur étant que ces dispositifs participent davantage du durcissement de l'entre-soi dans la mesure où *"la majorité des actions inscrites dans le cadre de 'ville vie vacances' se déroule au sein même des quartiers*[16]".

* *

À l'heure où les logiques de régulation de l'État visant à réduire les inégalités sociales échouent, et compte tenu de la réduction des marges de manœuvre sur le plan financier, il convient de réinventer de nouvelles solidarités sociales en matière d'accès aux loisirs. Peut-être y va-t-il de la manière dont s'envisagent la régulation des tensions sociales dans notre pays et de l'avenir du tourisme social ? Trois voies possibles se dessinent alors à l'égard de ce projet qui, en mobilisant les loisirs pour y parvenir, consiste à tendre vers davantage de mixité et de cohésion sociale. La première est libérale et conduit à la privatisation des services publics. La seconde est communautaire. Elle est une forme de repli identitaire et sécuritaire. La troisième est démocratique. Elle autorise la réflexion et l'action collective comme support de compréhension de la complexité des faits sociaux (Lepage, 2001, p. 24). Elle permet de réinventer des modes de gouvernance où chacun des acteurs du champ socio-éducatif, sportif et touristique apporte son expertise dans le cadre de la déclinaison des objectifs politiques en matière d'offre socio-éducative, de loisirs et touristique[17]. Sans quoi, les loisirs, jadis apanage des seules élites, ne retrouveraient-ils pas leur seule fonction originelle de distinction sociale et spatiale ?

Cette question du changement de l'action publique dans le secteur des loisirs interroge donc également la requalification du projet de tourisme social (Greffier, 2008) et la structuration des espaces et des aménagements sur lesquels il prend corps. Autrement dit, en l'absence d'une politique publique forte en faveur de la promotion des loisirs pour tous, *quid* de la pérennisation des équipements permettant, d'une part, l'organisation d'activités touristiques en réponse aux besoins socio-éducatifs et, d'autre part, *"d'accompagner les vacanciers dans un processus d'acculturation, vers un univers totalement inconnu où les défricheurs du tourisme populaire avaient tout à apprivoiser : paysages, mais également style de vie, codes de conduite…"* (Greffier, 2010, p. 66) ? Par conséquent, l'analyse du processus de médiation dans le cadre de la mise en œuvre des

politiques publiques en faveur des loisirs dépasse le seul cadre des incidences sociales pour déborder sur les questions relatives à la qualification urbaine et spatiale des territoires touristiques (Vlès, 2010). Incontestablement, l'analyse des changements de référentiel autorise à identifier *"le processus de production du référentiel [comme] une tentative, sans cesse renouvelée, de production de cette altérité de la société par rapport à elle-même qui […] tout à la fois est produit par des acteurs et s'impose à eux comme un cadre d'interprétation du monde sinon extérieur à la société, du moins allant au-delà des stratégies locales ou sectorielles des acteurs individuels ou collectifs"* (Muller, 2005, p. 161). L'analyse du changement de référentiel constitue donc un outil au service de la compréhension de la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle "micro" mais, plus encore, permet de mettre au jour les liens qu'elles entretiennent avec les grandes doctrines ou idéologies qui les sous-tendent à l'échelon national, voire européen. ■

NOTE DE L'AUTEUR : Que soit remercié Gilles Arnauld pour sa contribution, et plus encore pour la confiance qu'il a témoignée à l'auteur en l'associant aux réflexions sur l'ingénierie sociale qu'il conduisait à la direction régionale de la jeunesse et des sports de Haute-Normandie en vue de la construction du rapport national présidé par Annick Morel. Cet article n'aurait pas vu le jour sans cet acte fondateur.

NOTES

(1) Inspecteur de la jeunesse et des sports depuis 1975, initiateur de l'opération "Lire en centre de loisirs", financée par le fonds d'intervention culturelle du ministère de la Culture, à la direction départementale de la jeunesse et des sports des Hauts-de-Seine, Gilles Arnauld a ensuite été inspecteur à la direction départementale de la jeunesse et des sports de la Saône-et-Loire (1979-1985), chargé du projet "Micro-informatique pour tous", directeur départemental du Puy-de-Dôme (1985-1992), de l'Indre (1999-2003). Il a également été chef du département "études, formations, recherche" à l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) de 1992 à 1999, chargé du projet Leonardo pour la formation des ingénieurs en politique de jeunesse. Directeur régional adjoint de la jeunesse et des sports de Haute-Normandie de 2003 à 2010, Gilles Arnauld a également piloté en région la réflexion sur l'ingénierie sociale conduite par Annick Morel. Sa participation, en qualité de préfigurateur, aux groupes de travail relatifs à la mise en œuvre de la réorganisation des services déconcentrés lui confère une légitimité certaine. Les extraits d'entretiens, réalisés les 7 et 8 août 2011, sont référencés dans cet article sous la forme : (entretien avec Gilles Arnauld, 2011).

(2) Discours radiodiffusé de Léo Lagrange sur les antennes de La voix de Paris le 10 juin 1936. Cité par Jean-Paul CALLÈDE, *Les Politiques sportives en France : éléments de sociologie historique*, Economica, 2000, p. 54.

(3) On entend par paradigme l'acception proposée par Edgar Morin, c'est-à-dire *"un ensemble de concepts fondamentaux et de catégories maîtresses de l'intelligibilité articulés entre eux qui proposent des clefs d'interprétation du réel tout en restant implicites"* (Morin, 1991, p. 218).

(4) Sont créés en 1964 les Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (Fonjep), dont les missions sont de rassembler et gérer les crédits destinés aux rémunérations des animateurs professionnels et de participer à la formation de ces animateurs.

(5) Décret 79-474 du 7 juin 1979 fixant les dispositions applicables aux conseillers techniques et pédagogiques de la jeunesse, des sports et des loisirs.

(6) Circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2008, intitulée : "Lancement de la phase de préfiguration des nouvelles directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS)".

(7) La circulaire du Premier ministre du 19 septembre 2008 relative à la création des DRJSCS emploie le terme d'ingénierie sociale pour désigner l'une des missions de ces nouvelles directions régionales dont la fonction d'appui et d'expertise est clairement identifiée.

(8) Ces logiques de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales conduisent certains à penser que l'État *"gouverne désormais à distance"* (Epstein, 2005).

(9) Rapport 2009 publié par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (*cf.* le chapitre sur les équipements sportifs et urbains, pp. 144-175).

(10) Le terme est adopté en novembre 2006 dans le cadre du programme européen "Jeunesse en action", dispositif d'apprentissage non formel destiné aux jeunes âgés de 13 à 30 ans. Le programme, lancé par la Commission européenne, entend tout particulièrement accompagner ceux qui disposent de moins d'atouts culturels ou sociaux et qui rencontrent des difficultés spécifiques pour participer aux actions européennes. L'inclusion des "jeunes avec moins d'opportunités" (JAMO) s'affiche alors comme l'une des priorités du programme.

(11) Circulaire du 10 mars 2005 du ministre délégué au Logement et à la Ville.

(12) En 2009, les thématiques retenues dans le cadre du lancement du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse sont "l'insertion, l'orientation, la formation, la santé, le logement" (dans *Relais. La lettre du haut-commissaire à la jeunesse*, n° 1, mai-juin 2009).

(13) L'instruction 08-167 JS relative aux orientations 2009 pour la mise en œuvre du programme Envie d'agir évoque pour la première fois des objectifs quantitatifs, instaurant donc une logique de discrimination positive : *"Les jeunes issus des quartiers populaires et des zones rurales enclavées devront représenter 15 % des bénéficiaires du programme Envie d'agir en 2009 et 20 % en 2010."*

(14) À titre comparatif, et au risque d'apparaître quelque peu démagogique, le budget 2011 proposé à l'examen des sénateurs dans le cadre de la mission Défense (programme 146, "Équipement des forces") s'élève à plus 10,7 milliards d'euros pour les crédits de paiement affectés à ce programme ! (Source : www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20101115/etr.html#toc6 [consulté le 28 juillet 2011].)

(15) Haut-commissaire à la Jeunesse, *Dossier de presse sur le lancement de la Commission sur la politique de jeunesse*, 9 mars 2009.

(16) Circulaire du 10 mars 2005 du ministre délégué au Logement et à la Ville.

(17) Les services déconcentrés sont chargés de l'accompagnement des collectivités territoriales, légitimes depuis la décentralisation dans le développement des politiques publiques locales en faveur du tourisme, des vacances et des loisirs des jeunes. L'examen des incidences de la décentralisation sur les politiques publiques locales en faveur des loisirs mériterait une communication entièrement dédiée au traitement de cette question.

Références bibliographiques

Jean-Pierre Augustin, "Les dynamiques socio-spatiales des pratiques sportives", dans Armel Huet et Guy Saez (dir.), *Le Règne des loisirs : loisirs culturels et sportifs, dynamiques socio-spatiales*, Éditions de l'Aube, 2002.

Marc Boyer, *Le Tourisme de l'an 2000*, Presses universitaires de Lyon, 1999.

Jean-Paul Callède, *Les Politiques sportives en France : éléments de sociologie historique*, Economica, 2000.

Michel Chadefaud, *Aux origines du tourisme dans les pays de l'Adour. Du mythe à l'espace : un essai de géographie historique*, Université de Pau et des pays de l'Adour, 1987.

Alain Corbin, *L'Avènement des loisirs, 1850-1960,* Flammarion, 2001(1re édition 1995).

Jacques Donzelot, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Éditions Esprit, 1994.

François Dubet, *Les Inégalités multipliées*, Éditions de l'Aube, 2004 (1re édition 2000).

Joffre Dumazedier, *Vers une civilisation du loisir ?*, Seuil, 1972 (1re édition1962).

Alain Ehrenberg, *Le Culte de la performance*, Calmann-Lévy, 1991.

Renaud Epstein, "Gouverner à distance. Quant l'État se retire des territoires", *Esprit*, n° 319, 2005.

Équipe Mit, Tourisme 1. Lieux communs, Belin, 2002.

Ludovic Falaix, "L'ingénierie sociale et territoriale dans les directions interministérielles de la cohésion sociale : vers une co-construction des politiques publiques entre cadres d'État et habitants", *Carnets de géographes*, n° 1, 2010.

Ludovic Falaix, "La dimension sociale des vacances passée au crible des politiques publiques", dans Luc Greffier (dir.), *Les Vacances et l'animation, espaces de pratiques et représentations sociales*, L'Harmattan, 2011, pp. 87-100.

Alain Faure, Gilles Pollet et **Philippe Warin** (dir.), *La Construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel,* L'Harmattan, 1995.

Luc Greffier, "Le tourisme social face aux pratiques touristiques émergentes : rupture et/ou continuité", *Cahiers ADES*, n° 3, 2008, pp. 39-46.

Luc Greffier, "Le tourisme social et associatif : illusion entretenue ou contexte singulier ?", *Sud-Ouest Européen*, n° 29, 2010, pp. 65-76.

Jean-Claude Kaufmann, *L'Invention de soi. Une théorie de l'identité*, Hachette Littératures, 2007 (1re édition 2004).

Thomas Kirsbaum, *Le Dispositif Ville-Vie-Vacances, évaluation nationale,* rapport, Délégation interministérielle à la Ville, 1999.

Bernard Lahire, *L'Homme pluriel. Les ressorts de l'action*, Nathan, 1998.

Didier Lapeyronnie, *Ghetto urbain. Ségrégation, violence, pauvreté en France aujourd'hui,* Robert Laffont, 2008.

Franck Lepage, *Le Travail de la culture dans la transformation sociale : une offre publique de réflexion du ministère de la Jeunesse et des Sports sur l'avenir de l'éducation populaire,* rapport d'étape, Ministère de la Jeunesse et des Sports, 2001.

Patricia Loncle, "Des préoccupations sociales à la santé publique : la prise en charge locale des jeunes. L'exemple rennais", *Histoire@Politique*, n° 4, 2008.

Jean-Marie Mignon, *Une histoire de l'éducation populaire*, La Découverte, 2007.

Monique Mitrani, *L'Accès aux vacances des jeunes adultes de 18 à 25 ans*, rapport adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du 19 décembre 2001.

Annick Morel, *Rapport du groupe de travail sur l'ingénierie sociale, présidé par Annick Morel, inspectrice générale des affaires sociales,* 2009.

Edgar Morin, *La Méthode 4. Les idées : leur habitat, leur vie, leurs mœurs, leur organisation,* Seuil, 1991.

Alexia Morvan, *Pour une éducation populaire politique. À partir d'une recherche-action en Bretagne,* thèse de doctorat en sciences de l'éducation, Paris VIII, 2011.

Pierre Muller, *Les Politiques publiques,* Puf, 2003 (1re édition 1990).

Pierre Muller, "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : structures, acteurs et cadres cognitifs", *Revue française de sciences politiques,* vol. 55, n° 1, 2005, pp. 155-187.

Mikaël Noailles, *La Construction d'une économie touristique sur la côte aquitaine, des années 1820 aux années 1980 : pratiques sociales, politiques d'aménagement et développement local,* thèse de doctorat d'histoire, Bordeaux III, 2008.

André Rauch, *Vacances en France de 1830 à nos jours,* Hachette, 2001.

Pierre Rosanvallon, *La Crise de l'État-providence,* Seuil, 1992 (1re édition 1981).

René Teboul, *Culture et loisirs dans la société du temps libre,* Éditions de l'Aube, 2004.

Françoise Tétard, "Vous avez dit éducation populaire ?", *Territoires*, n° 512, 2010 (1re publication dans Agora débats / jeunesses, n° 44, 2007), pp. 48-51.

Jean Viard, *Penser les vacances,* Actes Sud, 1984.

Jean Viard, *Le Sacre du temps libre. La société des 35 heures*, Éditions de l'Aube, 2004 (1re édition 2002).

Vincent Vlès, *Le Projet de station touristique,* Presses universitaires de Bordeaux, 1996.

Vincent Vlès, "Du moderne au pastiche. Questionnement sur l'urbanisme des stations de ski et d'alpinisme", *Mondes du Tourisme,* n° 1, 2010, pp. 39-48.