



**HAL**  
open science

# Territoire, observation et action publique : outils et réalités : portrait socio-économique des cantons du département tarnais

Fanny Gayral

► **To cite this version:**

Fanny Gayral. Territoire, observation et action publique : outils et réalités : portrait socio-économique des cantons du département tarnais. Géographie. 2015. dumas-01534903

**HAL Id: dumas-01534903**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01534903>**

Submitted on 8 Jun 2017

**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.

MEMOIRE DE MASTER 2  
**Université de Pau et des Pays de l'Adour**  
Département de Géographie-Aménagement  
Laboratoire Société – Environnement – Territoire UMR CNRS 5603

**Fanny GAYRAL**

Sous la direction de Thao Tran

**Territoire, observation et action publique : outils et  
réalités**

**Portrait socio-économique des cantons du  
département tarnais**

Année universitaire 2014-2015  
Master 2  
Géographie – Aménagement – Sociologie  
Spécialité « Développement durable, Aménagement, Société, Territoire » (DAST)





MEMOIRE DE MASTER 2  
**Université de Pau et des Pays de l'Adour**  
Département de Géographie-Aménagement  
Laboratoire Société – Environnement – Territoire UMR CNRS 5603

**Fanny GAYRAL**

Sous la direction de Thao Tran

**Territoire, observation et action publique : outils et  
réalités**

**Portrait socio-économique des cantons du département  
tarnais**

Année universitaire 2014-2015  
Master 2  
Géographie – Aménagement – Sociologie  
Spécialité « Développement durable, Aménagement, Société, Territoire » (DAST)





Stage de 4 mois (du 01/04/2015 au 31/07/2015)

Structure d'accueil du stage et nom du service :  
Conseil Département du Tarn, Service SIG

Adresse :  
35 Lices Georges Pompidou  
81000 ALBI

Maître du stage : Christian Fabre, Chef de service SIG

T A R N



LE DÉPARTEMENT

## **REMERCIEMENTS**

J'adresse mes remerciements aux personnes qui m'ont aidé et soutenu dans la réalisation de ce mémoire de fin d'étude.

En premier lieu, je remercie Madame Tran, professeur à l'université de Pau et des Pays de l'Adour. En tant que Directeur de mémoire, elle m'a guidé dans mon travail et m'a aidé à trouver des solutions pour avancer.

Je remercie également Monsieur Fabre, Chef du service SIG au Conseil départemental du Tarn, qui m'a aidé en me fournissant des données précises et indispensables à la rédaction de ce mémoire, ainsi que pour le temps qu'il m'a consacré.

Et je remercie également toutes les personnes qui ont répondu à mes questions, pour leur contribution à ce projet et leur patience ; Denis Espérou, Marthe Pichoff, Nadine Pédron, Stéphanie Cavenne et Kenza Benkirane tant d'autres.

## SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	5
SOMMAIRE.....	6
PARTIE 1 : DU CANTON AU TERRITOIRE D'ACTION : LA PERTINENCE D'UNE ÉTUDE CANTONALE DES PHÉNOMENES SOCIO-ÉCONOMIQUES .....	12
PARTIE 2 : L'ATLAS CARTOGRAPHIQUE DU DÉPARTEMENT DU TARN : UNE ÉTUDE DE LA SPATIALISATION DES PHÉNOMENES A UN INSTANT « T ».....	61
CONCLUSION .....	68
BIBLIOGRAPHIE.....	69
SITOGRAFIE .....	70
ANNEXES.....	ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.
TABLE DES MATIERES .....	78
DECLARATION ANTI-PLAGIAT .....	79
RESUMÉ.....	80
MOTS-CLES .....	80

En France, la question de l'avenir du niveau d'administration territoriale que sont les départements est au centre de nombreux débats. Créé par la Révolution française pour rapprocher les administrés de l'administration en rendant possible la liaison avec le chef-lieu en une journée de cheval (Verpeaux, 2004, p27), le département fut géré par le conseil général élu au suffrage universel direct et le préfet, autorité nommée par l'État, à compter de la loi de 1871. Il a été mis fin à cette situation, désignée parfois de semi-décentralisation<sup>1</sup>, par les lois de décentralisation du 2 mars 1982 qui ont transféré la fonction d'exécutif départemental au président du conseil général (désormais appelé conseil départemental). Désormais, le président du conseil général assure la préparation et la mise en œuvre du budget de son département. Ce dernier devient ainsi une collectivité territoriale de plein exercice où la tutelle de l'administration préfectorale est supprimée.

L'échelon départemental a souvent été remis en cause (Blémont, 2005, p265), d'ailleurs sa suppression est encore au cœur des débats d'actualité. En effet, le 8 avril 2014, Manuel Valls annonçait à la tribune de l'assemblée que tous les conseils départementaux seraient supprimés à l'horizon 2021. Cette refonte des collectivités territoriales se justifie principalement par l'affaiblissement de l'institution départementale face à la montée en puissance des intercommunalités.

Échelon intermédiaire, « coincé entre la région et l'intercommunalité »<sup>2</sup>, il est reproché au département « d'être l'échelon du ruralisme »<sup>3</sup>, il peine à trouver sa place. Avec une compétence sociale qui occupe une place majeure (Verpeaux, 2004, p122), dans sa politique et son budget, afin de faire face aux conséquences des crises successives, les autres compétences se trouvent réduites à la portion budgétaire subsistante. Dès lors les départements sont avant tout des gestionnaires<sup>4</sup> de la compétence sociale engendrant ainsi un déséquilibre sur son plan d'action. Une étude publiée par la *Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques* (Drees), le 2 février 2015, a d'ailleurs dressé le bilan des dépenses sociales des départements. En 2013, les conseils généraux ont dépensé 33,9 milliards d'euros au titre de l'aide sociale. En comparaison à l'année 2012, les dépenses sociales des départements ont ainsi progressé de 2%.

Néanmoins, le département s'impose toujours comme un maillon essentiel de l'administration de l'État grâce au préfet de département et comme niveau adapté à ces politiques de solidarité.

Le département s'organise ainsi en cantons qui servent chacun à l'élection d'un conseiller départemental (ex-conseiller général depuis la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013) constituant l'assemblée délibérante du département. Cette circonscription cantonale est néanmoins controversée, jugée de « *cadre vide* »<sup>5</sup>.

En effet, jusqu'aux élections départementales de mars 2015, il était fréquent de rencontrer des départements où pouvaient, par exemple, se côtoyer à la fois des cantons à dominance rurale avec 4000 habitants et des cantons urbains de 20 000 habitants. Seul point commun

<sup>1</sup> EISENMANN Charle., *Centralisation – décentralisation* Dalloz, 1948, p 93.

<sup>2</sup> BLÉMONT Patrice, *Institutions administratives européennes et françaises*, Lonrai, Ellipses, Optimum, 2005, p 265.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> VERPEAUX Michel, *Les collectivités territoriales en France*, 2<sup>ème</sup> édition, Dalloz, 2004, p122.

<sup>5</sup> CHAUVIN Francis, *Administration d'État*, Dalloz, 2002, 98p.

des ces circonscriptions, le conseiller général représentant son canton au Conseil Général, d'où une surreprésentation du monde rural dans cette assemblée délibérante et par conséquent une orientation politique plus favorable aux dynamiques rurales.

Afin de réduire ces déséquilibres, la réforme territoriale de 2010 prévoyait qu'à compter de 2014, les conseils généraux devraient être composés de conseillers territoriaux, qui devaient exercer aussi les fonctions de conseillers régionaux. Cependant, la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, a supprimé le conseiller territorial en faveur d'un binôme paritaire élu dans un canton élargi.

Ainsi cette même loi du 17 mai 2013, réformant les assemblées départementales, prévoit un redécoupage cantonal général. Le nombre de cantons sera ainsi globalement réduit de moitié avec un nombre d'élus qui restera lui inchangé. Cette nouvelle carte cantonale a pour objectif une meilleure représentativité démographique.

Ainsi le nouvel article L.191-1 du code électoral dispose que le nombre de cantons est égal, pour chaque département, à la moitié du nombre de cantons existant au 1<sup>er</sup> janvier 2013, arrondi à l'unité impaire supérieure si ce nombre n'est pas entier. Dans les départements comptant entre 150 000 et 500 000 habitants, le nombre de cantons ne peut être inférieur à treize<sup>6</sup>. Dans ceux de plus de 500 000 habitants, le nombre de cantons ne peut être inférieur à dix-sept<sup>7</sup>. Cependant, les réalités territoriales sont aussi prises en compte, « sur la base des exceptions inscrites dans le texte législatif » et confirmées par le Conseil constitutionnel.

La loi aboutit ainsi à un remodelage des cantons du territoire national, procédure qui n'avait jamais été réalisée depuis la création des cantons par le décret du 22 décembre 1789. L'article 46 de la loi n°2013-403 du 17 mai 2013 a fixé les règles applicables à cette procédure de redécoupage<sup>8</sup>.

D'autre part la délimitation des cantons doit respecter trois exigences:

*« La modification des limites territoriales des cantons [...] est conforme aux règles suivantes :*

- 1) Le territoire de chaque canton est défini sur des bases essentiellement démographiques ;*
- 2) Le territoire de chaque canton est continu ;*
- 3) Est entièrement comprise dans le même canton toute commune de moins de 3 500 habitants.»*

— Article L. 3113-2 III du Code général des collectivités territoriales

<sup>6</sup> Ce plancher a, à ce jour, un effet utile dans le département de l'Ariège

<sup>7</sup> Ce plancher a, à ce jour, un effet utile dans le département du Vaucluse.

<sup>8</sup> Article 46 de la loi n°2013-403 du 17 mai 2013. Légifrance, [<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2013/5/17/INTX1238496L/jo/texte>], (Consultée le 27 juin 2015)

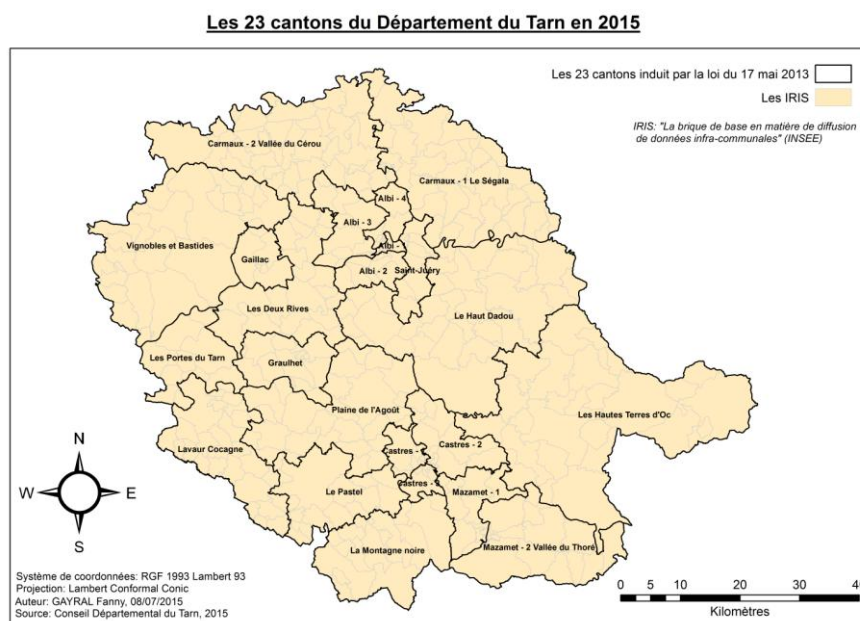
Le redécoupage, tel que le suggère le projet de loi, a ainsi fait polémique et provoqué l'hostilité de nombreux élus. Jean-Jacques Panunzi, réélu président du Conseil départemental de la Corse du sud en mai 2015, déclarait ainsi : « Les cantons ruraux, les sacrifiés de la réforme ». Il explique ainsi que la carte cantonale va sacrifier les cantons à dominance rurale et tuer les intercommunalités, avec des cantons qui se trouvent à ce jour à cheval sur plusieurs intercommunalités. Ce qui remet en cause la cohérence territoriale et la pertinence même du territoire cantonal. Par ailleurs, il est vrai que la carte des cantons inchangée depuis 1801 enregistrait des écarts considérables entre des canons urbains densément peuplés et d'autres ruraux plus clairsemés. Mais la carte des cantons élargis sur un critère démographique, ajoutée au mode de scrutin binominal et au gel du nombre de conseillers départementaux conduit les territoires à des conséquences souvent particulièrement défavorables aux zones rurales. Effectivement, avec un nombre de cantons divisés par deux, la taille des cantons ruraux, peu peuplés, va s'étendre. La proximité est ainsi remise en cause avec des territoires ruraux dénués d'identité géographique et historique.

C'est dans ce contexte que s'est déroulée ma mission de stage de fin d'étude, que j'ai effectuée durant 4 mois au Conseil Départemental du Tarn à Albi, au sein du service d'information géographique. Cette expérience professionnelle m'a poussé ainsi à me questionner sur l'importance des jeux d'échelle du territoire, car le territoire se nourrit de multiples composantes lui conférant une identité (environnementale, sociale, économique, etc.). Raffestin parlait d'ailleurs « d'un système d'intentions humain sur une portion de la surface terrestre » (Raffestin, 1986). Guy Di Méo, quant-à lui, mettait en exergue l'enjeu multi-scalaire du territoire qui « *se repère à différentes échelles de l'espace géographique* ». Ce stage a également orienté mon intérêt sur la pertinence de l'utilisation d'outils de recherche géographique pour mettre en évidence les réalités territoriales à l'œuvre, par le biais de portraits, et au profits de l'action publique qui est une action conduite au nom de la société, pour la société et par des représentants de celle-ci. L'outil qui sera présenté dans le développement qui suivra est un outil d'observation indirecte qui est la carte Celle-ci peut être utiles dans plusieurs cas, elle permet d'établir des liens, de comprendre une situation, selon qu'elle soit analytique, synthétique ou typologique. De ce fait, l'atlas est une référence essentielle en géographie.

La mission confiée durant ce stage consistait à réaliser un atlas cartographique à l'échelle des nouveaux cantons créés par la loi 17 mai 2013. Celui-ci, basé sur une analyse socio-économique des territoires en question, avait pour ambition de constituer un outil d'aide à la décision à destination des élus et des différents services départementaux.

C'est suite à la réforme et à la division pour moitié du nombre de canton, le département tarnais se voit passé de 46 cantons à 23 cantons (carte 1), et se voit dans l'obligation de lancer une étude des territoires à l'échelle de ces nouveaux territoires encore peu connus de sorte à éclairer les décisions des élus, des techniciens mais aussi partenaire du Conseil départemental, de sorte à orienter au mieux l'action publique au prisme des nouveaux enjeux et grandes tendances des territoires, vers plus de cohérence territoriale. La mission de mon stage consistait ainsi à mettre en exergue les réalités de ces territoires en considérant leur situation socio-économique et géographique au travers d'une cartographie des tendances.

Carte 1 :



En quoi une analyse socio-économique à l'échelon cantonal peut participer à gommer des déséquilibres territoriaux et à dynamiser le Territoire ?

Le département Tarnais, apparaît être un territoire d'étude approprié pour répondre à cette question. C'est en effet un territoire où, comme le disait Michel Cohou dans son Atlas du Tarn de 1999, « *Des espaces de vie se dessinent ainsi, identifiables aux heures de pointe, quantifiables grâce aux séries statistiques produites périodiquement par l'INSEE* »<sup>9</sup>. Le Tarn a ainsi été marqué par des évolutions qui ont engendré des déséquilibres territoriaux. Il s'agit d'un département à dominance rurale, riche de son histoire, de ses paysages diversifiés (les vignobles, le Sidobre, les berges du Tarn), de son patrimoine industriel et touristique. Pourtant, le territoire tarnais a tendance à se déséquilibrer, avec une frange ouest concentrant les arrivées de population du fait de l'influence de la métropolisation de Toulouse, et deux villes moyennes que sont Albi et Castre concentrant l'essentiel de l'emploi. Les bassins industriels (Graulhet, Mazamet e Carmaux), quant à eux, n'ont pas su profiter des politiques de reconversions. Ainsi Graulhet, malgré sa localisation à l'ouest tarnais dynamique, reste à la marge de la croissance métropolitaine<sup>10</sup>.

Le vaste espace rural au nord et à l'est du département qui se prolonge sur les marges aveyronnaises et l'arrière-pas héraultais, est lui caractérisé par un fort vieillissement des populations et une prépondérance à l'activité agricole très dépendante des aides européennes. Le Tarn se trouve alors souffrir d'un déséquilibre est-ouest, d'un manque d'attractivité, de zones rurales étendues aux populations vieillissantes et de ce fait d'un creusement des disparités sociales de plus en plus marquées.

<sup>9</sup> COHOU Michel (coord.), *Atlas du Tarn*, Conseil général du Tarn, 1999, p38.

<sup>10</sup> COURCELLE Thibault et al., *Le Tarn : un concentré des grands enjeux de l'aménagement de la France du XXIème siècle*, Conseil général du Tarn, 2013, p4.

Face à ce contexte spatial hétérogène, s'ajoutent les nouveaux cantons récemment créés. Bien que ces derniers soient homogènes démographiquement comme le prévoit la loi, nous verrons qu'ils n'en restent pas moins touchés par de fortes inégalités territoriales et sociales. Ceci nous amène à nous questionner sur la pertinence des circonscriptions cantonale en tant que territoires d'étude et donc comme échelon d'action. Autrement dit, nous pouvons nous demander si une analyse socio-économique à cette échelle peut s'avérer utile pour orienter la prise de décision des conseillers départementaux et de la sorte dynamiser un territoire. C'est ici un questionnement sur le jeu des changements d'échelle qui s'impose, sur la superposition des circonscriptions plus ou moins pertinentes, avec également tous les enjeux de « doublon » que cela peut impliquer.

À première vue **l'échelon cantonal apparaît approprié pour réaliser une étude spatiale des phénomènes socio-économique** en raison des données infra-communales que l'étude exige mais aussi parce que le canton s'avère être le territoire d'élection des conseillers départementaux ; les acteurs principaux dans la prise de décisions des actions départementales. Des recherches bibliographiques permettront de cerner au mieux ce que constitue l'échelon cantonal afin de confirmer de sa pertinence pour une étude socio-économique. Ces recherches seront complétées par trois entretiens effectués lors du ma mission au conseil départemental. Ce sont ces entretiens, réalisés auprès de différents chefs de service du département, qui ont eu le mérite d'aiguiser ma curiosité et m'ont poussé à questionner l'importance des jeux d'échelles dans les phénomènes spatiaux. Ces entretiens réalisés à partir d'une grille (annexe A ) , nous offrent la représentation d'agents provenant des divers services du département engagés dans le projet de l'atlas cartographique : le chef du service SIG (Direction générale des Finances et des Systèmes d'information), le chef du service Appui au pilotage et à l'évaluation des politiques publiques (Direction générale des Politiques Transversales et de la Citoyenneté) et pour terminer le responsable du service coordination documentation de la Direction générale de la Solidarité (Voir organigramme des services du Conseil Départemental du Tarn Annexe F).

De plus, dans cette perspective d'étude pour orienter l'action départementale et pour aller plus loin, une deuxième hypothèse s'impose : en quoi **la spatialisation des phénomènes, par la carte, est un bon révélateur des dynamiques d'un territoire et de ses évolutions et peut être un outil d'aide à la décision adapté**. L'atlas cantonal cartographique, réalisé lors de mon stage au conseil départemental du Tarn, m'a ainsi permis d'émettre cette hypothèse. Nous verrons dans le développement de ce mémoire de fin d'étude si celle-ci a pu être validée.



## **PARTIE 1 : DU CANTON AU TERRITOIRE D'ACTION : LA PERTINENCE D'UNE ÉTUDE CANTONALE DES PHÉNOMÈNES SOCIO-ÉCONOMIQUES**

### **1. La vocation institutionnelle du territoire cantonal**

Afin de mieux appréhender et de questionner les territoires que constituent les cantons, il est judicieux de s'intéresser en amont à la genèse de cette circonscription. Cela passe par une étude de l'échelon départemental qui est divisé par le canton en tant que territoire d'élection des conseillers départementaux. Cet examen du département, division administrative et collectivité locale, dans ses aspects spatiaux, historiques et institutionnels permet de mettre en évidence des enjeux d'échelles et par conséquent des questionnements qui ont trait à la cohérence du cadre cantonal. Dans cette perspective, il est intéressant de balayer certains éléments de contexte de création des départements français (1.1) et de mettre en relief le débat autour de leur suppression, suppression remise en cause par le rôle du département dans le domaine du social (1.2).

#### **1.1. Le territoire départemental et les apports de la période révolutionnaire**

De nombreux débats portent, en France, sur l'avenir de l'administration départementale. Pour réfléchir à cette question, il convient au préalable de balayer quelques éléments de son histoire.

La révolution de 1789, s'est accompagnée de « *nombreux mouvements insurrectionnels municipaux* »<sup>11</sup>. Celle du 14 juillet, l'insurrection à Paris ainsi que celles dans de nombreuses autres communes poussent le gouvernement central révolutionnaire à modifier l'administration locale et à opter pour le système de centralisation. Mais avant cela, la carte des divisions géographiques de la France est redessinée pour donner naissance à une nouvelle circonscription ; celle du département.

##### **1.1.1. Le découpage en départements**

Le département est « *la première œuvre purement technocratique et rationnelle de division administrative, œuvre que l'on doit à Sièyes et Thouret* »<sup>12</sup>. Son but était d'éviter la réapparition d'entités provinciales, à l'instar de celles qui existaient sous l'Ancien Régime, les révolutionnaires souhaitent casser les anciennes circonscriptions et mettre fin à la mosaïque constituée par l'empilage des entités administratives. De nombreux projets sont proposés comme un découpage en cercles ou en carrés, les entités départementales, plus petites que les provinces royales, suivent beaucoup les contours de ces anciennes provinces. La loi du 2 décembre 1789, institue les départements comme échelon décentralisé mais aussi comme une circonscription administrative. C'est la loi du 26 février 1790 qui fixe la

<sup>11</sup> Denis Berthiau, *Histoire du droit et des institutions*, Paris, Hachette, col. N°2, 2007, p.120

<sup>12</sup> Patrice Blémont, *Institutions administratives européennes et françaises*, Paris, Ellipses, 2005, p.255

délimitation des départements qui était alors au nombre de 83. Avec les conquêtes de la période révolutionnaire, le nombre des départements passera à 98 à la fin de la période, en l'an VIII. Aujourd'hui, ils ont au nombre de 101 dont quatre d'outre-mer : la Guadeloupe, la Guyane, Mayotte la Martinique et la Réunion.

Pendant longtemps, le département se rattachait à une circonscription d'État. En effet, dès sa réalisation, l'État va nommer un « commissaire central » pour le gérer, mettant ainsi en œuvre une dépendance directe par rapport à Paris. C'est à partir de la monarchie de juillet, qu'une évolution s'entrevoit avec l'élection des conseils de préfecture en 1833 et la fixation précise d'attribution par la loi du 1 mai 1838. La loi du 10 août 1871 va elle consacrer le département comme une collectivité territoriale de plein exercice où la relation à l'État est plus officieuse grâce au préfet nommé comme exécutif.

La loi du 2 mars 1982 affranchira réellement les départements des préfets en faisant du président du conseil général, l'exécutif de celui-ci. Ceci ne l'empêche pas d'être l'objet d'attaques vigoureuses. En effet, le rapport Attali en 2008 « *300 décisions pour changer la France* » propose la suppression des départements au profit des intercommunalités. De plus, si dernièrement les rapports recommandent davantage la clarification de la répartition des compétences entre les collectivités territoriales que la suppression de l'échelon départemental, il n'en reste pas moins que celui-ci pousse au questionnement.

#### 1.1.2. L'échelon départemental entre maintien et suppression

En France, le débat sur l'organisation territoriale et sur le grand nombre de structures administratives, le « millefeuille administratif », est récurrent du fait notamment de l'enchevêtrement des compétences. Effectivement, dans l'Union Européenne, la France présente le nombre le plus important de collectivités locales. Pour comparaison, tous échelons confondus, l'Allemagne compte 11 563 collectivités locales, le Royaume-Unis 433, l'Italie 8222, la France, elle, en comptabilise 36 914. La France présente un émiettement communal avec plus de 36000 communes, dont un grand nombre comptent moins de 200 habitants. Il apparaît évident que les communes ne sont pas en adéquation avec les dynamiques socio-économiques à l'œuvre dans les territoires et que le transfert des compétences de l'État aux communes posent la question de leur capacité à assumer leur nouveau rôle. C'est pour cela que le regroupement est encouragé. Néanmoins la multiplication des formes d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a contribué à complexifier la répartition des compétences. La loi du 16 décembre 2010 prévoit la généralisation de la carte intercommunale et sa rationalisation. À cela s'ajoute, avec la loi du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la mise en place des métropoles. Dès lors dans ce contexte, le département est mis en question, en ce sens qu'il serait l'échelon de trop. D'ailleurs, dans un entretien du 6 mai 2014, François Hollande déclarait « les conseils généraux ont vécu ». La France est d'ailleurs « *le seul à présenter cette échelle géographique intermédiaire entre la région et les communes* »<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Gérard-François Dumont, « Départements français : petit dictionnaire des idées reçues (suite). », *Population & Avenir* 4/2014 (n° 719), p. 3-3 [www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2014-4-page-3.htm.]

Malgré de nombreuses tentatives de suppression, tel que le rapport de Jacques Attali ou la proposition d'Edouard Balladur en 2009 d'ouvrir la possibilité aux régions et aux départements de fusionner, la suppression de l'échelon départemental n'a pas eu lieu. En effet, comme l'écrivait Frédéric Tesson en 2006, « *le département est encore là et, serions-nous peut-être tentés de dire plus là que jamais.* »<sup>14</sup>. Celui-ci a d'ailleurs en quelque sorte réaffirmé. En effet, la réforme territoriale de 2010 prévoyait la création de conseillers territoriaux qui devaient exercer aussi les fonctions de conseillers régionaux. Néanmoins, la loi du 17 mai 2013 a supprimé le conseiller territorial au profit de conseillers départementaux constituant des binômes paritaire et élus dans un canton élargi. Elle a également modifié le nom de l'assemblée délibérante, jusque là appelé « conseil général », pour choisir « conseil départemental » dans un souci de lisibilité avec l'institution départementale.

Si le département et son maintien anime les débats, il apparaît certains que la suppression, si elle a lieu un jour, s'avèrera une tâche très complexe. En effet, si les compétences dévolues à cet échelon sont facilement transférables pour une grande partie, la compétence sociale qui constitue une grande partie du budget agira comme un obstacle. D'ailleurs si la loi pour une Nouvelle Organisation Territoriale de la République (loi NOTRe) confirme la montée en puissance des régions et des intercommunalité en confiant aux régions l'économie et les grandes orientations stratégiques, aux communes, les services de proximité, elle réaffirme à nouveau le rôle du département dans le domaine de la solidarité.

## 1.2. Quid de la compétence sociale ?

Suite à l'adoption de la loi NOTRe, la clause de compétence générale supprimée par Nicolas Sarkozy et rétablie par François Hollande, qui permet aux collectivités de se saisir de tout les sujets hors compétence de l'État, est supprimée pour les régions et les départements. Dès lors, les treize régions issues de la loi de décembre 2014, auront compétence dans le développement économique, l'aménagement, la formation professionnelle, la gestion des lycées et des transports ainsi que des transports scolaires. La culture, le tourisme et le sport, l'éducation prioritaire, les langues régionales seront à la charge des régions et des départements. Ces derniers conserveront la gestion des collèges, celle des routes et l'action sociale (Légifrance, LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République).

Le département dispose d'une sorte de compétence de principe dans le domaine social, une compétence qui apparaît être non soluble. L'article 32 de la loi du 22 juillet 1983 précise que le département « *prend en charge l'ensemble des prestations sociales à l'exception de [...]* », dès lors il apparaît que la compétence normale sur le champ du social est celle du département. La loi du 1988 sur le revenu minimum d'insertion, celle sur le Revenu minimum d'activité, confirment cette tendance, ainsi que la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active. La loi du 27 janvier 2014 désigne directement le

---

<sup>14</sup> Frédéric Tesson, « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires » », *Annales de géographie* 2/2006 (n° 648), p. 197-216 [www.cairn.info/revue-Annales-de-geographie-2006-2-page-197.htm.]

département comme "*chef de file*" en matière d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires.

Ces compétences sociales sont l'aide sociale à l'enfance (aide aux enfants en danger, placement dans les foyers d'aide sociale à l'enfance, allocations aux mères en difficultés), qui est la plus ancienne, ainsi que les attributions liées aux personnes âgées (hébergement, Aide Personnalisée à l'Autonomie), l'aide aux personnes handicapées (frais d'hébergement) et l'aide à l'insertion.

Au regard de ce rôle prépondérant en matière sociale, il est difficile d'imaginer le transfert d'une telle compétence et de trouver une autre collectivité territoriale pouvant se l'approprier comme l'a fait le département. D'ailleurs le rapport Mauroy ne préconisait pas la suppression de cet échelon que « *le département reste irremplaçable en matière d'action de proximité et notamment en ce qui concerne le social, la culture ou les équipements.* »<sup>15</sup>.

Ce débat sur la suppression des départements nous pousse à nous interroger également sur le canton, qui a fait l'objet de ma mission de stage. Cette mission m'a permis de me questionner sur la pertinence du canton en que territoire d'étude des phénomènes et donc son rôle dans la mise en action publique.

## 2. Un zonage à vocation administrative questionnant la pertinence d'une étude des dynamiques territoriales à l'échelle cantonale

Le département n'a pas disparu, au-delà de son rôle irremplaçable dans le secteur du social, il reste également « *une valeur refuge* »<sup>16</sup> comme en témoigne depuis peu certaines revendications identitaires, à l'instar du département des Pyrénées-Atlantiques (Tesson, 2006). De même, le canton qui se trouve être la circonscription électorale des conseillers départementaux, bien que fortement remis en cause, perdure. Face à toutes ces critiques, la question reste de savoir si le canton constitue un échelon d'études des dynamiques territoriales pertinent. Pour y répondre, il est nécessaire de mettre en évidence l'évolution de cette circonscription (2.1) pour ensuite s'interroger sur sa pertinence (2.2).

### 2.1. D'hier à aujourd'hui, un peu d'histoire cantonale

Le canton est aussi un héritage de la période révolutionnaire, il constitue « *un cadre administratifs commode (gendarmerie, perception, collège), mais aussi un territoire pleinement politique, circonscription d'élection des conseillers généraux* »<sup>17</sup>, aujourd'hui conseillers départementaux.

La carte cantonale a très peu été modifiée depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle. Deux changements ont eu lieu en 1973 et 1982. Par la suite peu de création de nouveaux cantons ont pu être

---

<sup>15</sup> Pierre Mauroy, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, La documentation française, col. Des rapports officiels, 2000, p.2.

<sup>16</sup> Frédéric Tesson, « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires » », *Annales de géographie* 2/2006 (n° 648), p. 197-216 [www.cairn.info/revue-Annales-de-geographie-2006-2-page-197.htm.]

<sup>17</sup> Chignier-Riboulon Franck, Conord Fabien, « La carte cantonale française, un quart de siècle d'immobilisme (1982-2009) ? », *L'Information géographique* 4/2009 (Vol. 73), p. 35-47, [www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2009-4-page-35.htm.]

répertorié, et malgré les changements d'enjeux de territoire avec l'ampleur de la croissance urbaine.

Pour expliquer cette permanence dans le découpage des cantons, il faut se référer à une note de la Direction des personnels et des affaires politiques à l'attention du ministère de l'Intérieur, datée du 8 janvier 1980, qui fait allusion à des « *aspects proprement partisans* »<sup>18</sup>. De plus, les auteurs, Chignier-Riboulon Franck, Conord Fabien, précisent que cette permanence s'explique par le fait que ces territoires sont des « *espaces de pouvoirs* », dont les modifications mettraient en péril les équilibres existants (poids des zones rurales et urbaines). Le risque de voir les zones rurales défavorisées est l'argument le plus développé. Nous verrons d'ailleurs que, lors des entretiens, réalisés dans le cadre de ce mémoire, auprès de responsables de service du conseil départemental du Tarn, que cet enjeu est abordé à plusieurs reprises (Annexe E)

Néanmoins, récemment, le « gouvernement vient de procéder à une réforme territoriale sans précédent dans notre histoire depuis deux siècles »<sup>19</sup>. En l'espèce, il s'agit de la suppression de la moitié des cantons passant ainsi de 3971 à 2068 cantons, en application de la loi du 17 mai 2013. L'auteur du Livre Noir, François Sauvadet, homme politique membre de l'Union des démocrates et indépendants (UDI) fustige : « *Ce redécoupage généralisé a été mené dans des conditions scandaleuses, sans la moindre concertation avec les élus locaux, au mépris même de l'esprit de la loi, et dans un dialogue exclusif entre le Ministère de l'Intérieur et les Fédérations locales du Parti Socialiste* ». Les aspects partisans mentionnés précédemment sont à nouveau dénoncés ici, il accuse ainsi le « *parti socialiste de procéder à des opérations partisans de rééquilibrage en sa faveur au mépris des réalités territoriales* »<sup>20</sup>.

## 2.2. Le canton jugé de « cadre vide »

Malgré le peu de fluctuation que la carte cantonale a connu, le canton ne manque pas d'être contesté, considéré durement comme le « *ventre mou de la hiérarchie administrative française* »<sup>21</sup>. Valérie Jousseume explique que le canton souffre de son « *inconsistance* » étant le seul échelon ayant vécu sans conseil comme les autres collectivités. Avec la naissance en 1982, des conseils municipaux, général et régional, « *un espace de vacance territoriale du pouvoir local est laissé au niveau du canton* »<sup>22</sup>. Sautel et Harouel parle même de « *circonscription mineure de faible étendue et de peu d'importance dans l'ensemble du système* »<sup>23</sup>. Il s'agirait ainsi d'un zonage administratif, à la seule fonction électorale.

<sup>18</sup> Chignier-Riboulon Franck, Conord Fabien, « La carte cantonale française, un quart de siècle d'immobilisme (1982-2009) ? », *L'Information géographique* 4/2009 (Vol. 73), p. 35-47, [www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2009-4-page-35.htm.]

<sup>19</sup> François Sauvadet, *Les territoires de France sacrifiés*, « Livre noir sur le redécoupage des cantons de France », 2014, p.2.

<sup>20</sup> Ibidem., p.3.

<sup>21</sup> Valérie Jousseume, « Le Canton, un territoire du quotidien ? », *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest* 2/2012 (n° 119-2), p. 214-215, [www.cairn.info/revue-annales-de-bretagne-et-des-pays-de-l-ouest-2012-2-page-214.htm.]

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Sautel G., Harouel J.-L. (1997), *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, Dalloz, p.88.

Le canton est fortement contesté en tant que circonscription pour élire les conseillers, reproche qui n'est pas complètement infondée puisque le découpage des cantons avant la récente refonte, marquaient de fort contraste de population entre des cantons ruraux et d'autres urbains. Cela aboutit à une représentation du monde rural avec des cantons urbains souvent méconnus des populations et à des doutes sur la pertinence de cet échelon coincé entre la région et les intercommunalités.

Les réalités territoriales et les phénomènes spatiaux évoluant, le rôle du canton en tant que circonscription au profit des zones rurales, pousse à s'interroger encore davantage sur leur pertinence. Avec les mobilités croissantes, l'étalement urbain « *les limites des cantons s'effacent et sa reconnaissance en tant qu'entité disparaissent* » (Tesson, 2006).

La réforme récente a ainsi tentée d'amener plus de lisibilité à l'institution départementale et donc à la circonscription du canton. Les conséquences de la réforme du mode de scrutin des élections cantonales (loi du 17 mai 2013) sont particulièrement importantes : elles concernent le changement de nom de Conseil Général en Conseil Départemental, l'augmentation du nombre d'élus par canton pour un binôme paritaire mais également la création de cantons inégalitaires. François Sauvadet parle ainsi d'un « *redécoupage ruralicide* »<sup>24</sup> qui sacrifierait la ruralité.

Le canton apparaît donc comme un « cadre vide », lequel ne saurait faire qu'émerger les inégalités des territoires et cela d'autant plus que la récente refonte cantonale semble accentuer les déséquilibres territoriaux. Face à ces constats, nous nous demandons si réaliser une étude socio-économique de ces territoires constitue un travail pertinent.

Pour répondre à cela, il est intéressant de préciser que le canton est un territoire de pouvoir, lequel malgré les critiques, tient son rôle dans le millefeuille administratif. Il a d'ailleurs été souvent « *l'objet de projets de recomposition territoriale* » (Tesson, 2006), tel que la communauté de cantons, le conseil cantonal, la conférence des maires du canton. L'intérêt pour cet échelon perdure, Frédéric Tesson parle d'une référence à « *l'identité d'une France braudélienne* »<sup>25</sup>. Au regard de cet intérêt pour cet échelon, il n'apparaît pas vain de réaliser des études sur cet échelon, d'autant plus que la refonte récente à créer des cantons méconnus dont les enjeux sont à préciser.

Pour illustrer la pertinence d'un tel exercice sur l'échelon cantonal, le département du Tarn, au sein duquel s'est déroulé mon stage de fin d'étude, apparaît être un bon exemple. Nous verrons ainsi que bien qu'une étude socio-économique des territoires à l'échelle des cantons s'avère utile notamment pour la connaissance des élus de leur propre territoire d'élection, son élaboration ne se fait pas sans difficulté.

---

<sup>24</sup> François Sauvadet, *Les territoires de France sacrifiés, « Livre noir sur le redécoupage des cantons de France »*, 2014, p.3.

<sup>25</sup> Frédéric Tesson, « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires » », *Annales de géographie* 2/2006 (n° 648), p.197-216, [www.cairn.info/revue-Annales-de-geographie-2006-2-page-197.htm.]

### 3. Une étude socio-économique à l'échelle cantonale dans le Tarn : quels apports pour l'institution départementale ?

Le découpage territorial des cantons tarnais en 2015 a introduit une nouvelle donne dans l'approche territoriale départementale. Basé sur trois principes ; réduction des écarts démographique, intégration du maillage des intercommunalités et parité, ce découpage s'est avéré complexe puisque le département est marqué par de forts déséquilibres avec d'importantes disparités territoriales et une population marquée par des inégalités socio-économiques. Le département et ses nouveaux cantons donne ainsi à voir des unités territoriales diverses dont la représentation politique ne se fera pas sans difficulté et dont les déséquilibres territoriaux sont accentués (3.1). Par ailleurs, les bénéfices d'une telle étude socio-économique sur le territoire tarnais sont à questionner du fait de la possible mise en concurrence des territoires (3.2).

#### 3.1. La refonte des cantons tarnais accentuant les déséquilibres territoriaux

##### 3.1.1. Un découpage cantonal au détriment de la ruralité

François Sauvadet parlait dans le Livre Noir d'un « redécoupage ruralicide et partisan » (Sauvadet, 2014, p.3.), lors d'entretien avec différents chefs de service du conseil départemental du Tarn, il est apparu que ce point de vue soit partagé, comme en témoignent les citations ci-dessous, issues des retranscriptions des entretiens (Annexe E) :

« Sur la question, mais effectivement c'est la même question qui se pose avec les métropoles, c'est-à-dire qu'à un moment donné quand on construit des échelons, quand on construit comme ça des espaces administratifs sur la base d'un niveau de population, est ce qu'on va avoir la tentation de dire qu'on attribut le montant des dotations en fonction de la population, c'est-à-dire, la ou j'ai 80% de la population je mets 80% de l'enveloppe. Ce qui veut dire que tous les autres territoires sont morts ou est ce qu'on maintient la notion de compensation c'est-à-dire, d'équité, d'aller compenser les territoires les plus dépourvus pour maintenir un niveau de vie, une citoyenneté, un accès aux services et une égalité d'action aux services. C'est tout le débat qui est en cours et nous par exemple dans le social, ça pourrait trouver une traduction avec le fait qu'on a de moins en moins de moyens, qu'on a une maison du département à Brassac pour améliorer la couverture de la montagne et qu'il y a une tentation, dont on entend parler petit à petit, qui serait de dire, on supprime cette maison, c'est les maisons de Castre qui s'organiseront pour couvrir la montagne. ». (Entretien n°1, Annexe B)

Le responsable du service coordination documentation de la Direction Générale de la Solidarité, au conseil départemental du Tarn, parle ainsi « d'une tentation de déshabiller le rural pour concentrer les moyens sur les pôles urbains ».

L'agent responsable du service Appui au pilotage et à l'évaluation des politiques publiques met également en évidence cet enjeu concernant les zones rurales du Tarn face à la refonte des cantons :

« Les enjeux de cette réforme c'est le fait que... donc on est beaucoup plus assis sur le, la population, le nombre de citoyens concernés et que du coup des spécificités de territoires plus ruraux, plus dépeuplés vont sûrement être noyés dans...dans celui des grandes agglomérations, voilà, et là aussi je pense que pour les départements, voilà, c'est vraiment une modification, il faudra voir comment la nouvelle assemblée c'est...ne pas oublier les territoires plus reculés »(entretien n°2, Annexe C)

Le chef de service, quant-à lui, explique les pendants de la refonte de la carte cantonale. En l'espèce, il met en évidence les conséquences des cantons aujourd'hui élargis mettent en péril la prise en compte des problématiques des cantons ruraux qui se trouvent être très étendu du fait du principe d'équilibre démographique :

L'analyse spatiale socio-économique à l'échelle cantonale, confirme les citations ici citées et met en relief une opposition ouest/est avec une frange ouest dynamique et un vaste espace rural à l'est concentrant les difficultés. La lecture des dynamiques territoriales montre un territoire qui se déséquilibre avec des disparités de plus en plus marquées.

*« On a créé effectivement des nouveaux territoires qui sont relativement inconnus heu, les élus eux même, ..., qui sont des élus de territoires heu..., ont pour certains quand même encore du mal à avoir une vision globale du contenu de ces nouveaux cantons, sachant que si maintenant on a une représentation démographique équilibrée heu ..., en terme de surface de territoire, on a des écarts très, très important qu'on avait pas avant, avant on avait plutôt des heu, des territoires qui étaient équilibrés sur le plan de la, leur surface voilà. »*

*« Il est vraisemblable dans le département, comme les territoires ruraux sont quand même relativement encore importants, le département... il est vraisemblable qu'ils conserveront un poids heu, important heu, dans l'assemblée départementale ceci dit heu, ceci dit, il est clair que leurs problématiques ne seront pas prises en compte du tout heu, de la même, de la même manière». (Entretien n°3, Annexe D)*

### 3.1.1.1. Les territoires des cantons qui ont tendance à se déséquilibrer au regard des dynamiques territoriales

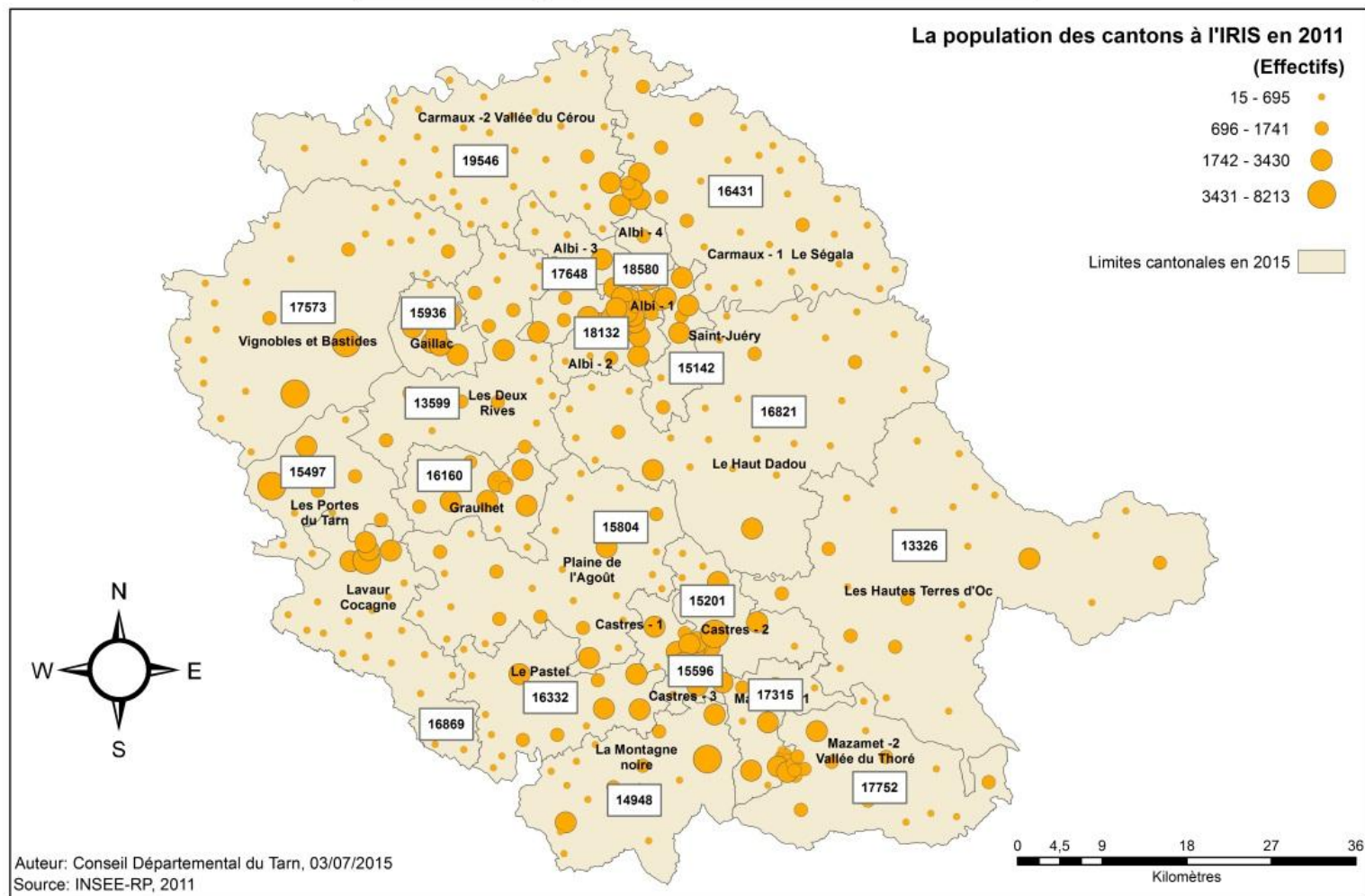
Le département du Tarn est en croissance démographique : il est ainsi passé de 342 723 habitants en 1990, 369 204 en 2007 à 378 947 en 2012 selon les chiffres de l'INSEE (tableau 1 ci-dessous). Cette croissance est liée à l'attractivité migratoire du département situé à proximité de la métropole toulousaine. Néanmoins la croissance démographique tarnaise n'est pas uniforme dans tout le département, et le territoire se voit marqué par d'importantes disparités.

Bien que la refonte des cantons a pour objectif de résorber les inégalités de peuplement des anciens cantons, il en reste pas moins certain que le territoire du Tarn enregistre des disparités territoriales flagrantes.



Carte 2:

### Effectifs de la population des cantons du Tarn en 2011



**Tableau 1 :**

<b>Population</b>	<b>Tarn (81)</b>
Population en 2012	378 947
Densité de la population (nombre d'habitants au km <sup>2</sup> ) en 2012	65,8
Superficie (en km <sup>2</sup> )	5 757,9
Variation de la population : taux annuel moyen entre 2007 et 2012, en %	+0,5
<i>dont variation due au solde naturel : taux annuel moyen entre 2007 et 2012, en %</i>	+0,0
<i>dont variation due au solde apparent des entrées sorties : taux annuel moyen entre 2007 et 2012, en %</i>	+0,5
Nombre de ménages en 2012	167 507

Sources : Insee, RP2007 et RP2012 exploitations principales

Naissances domiciliées en 2013	3 829
Décès domiciliés en 2013	4 058

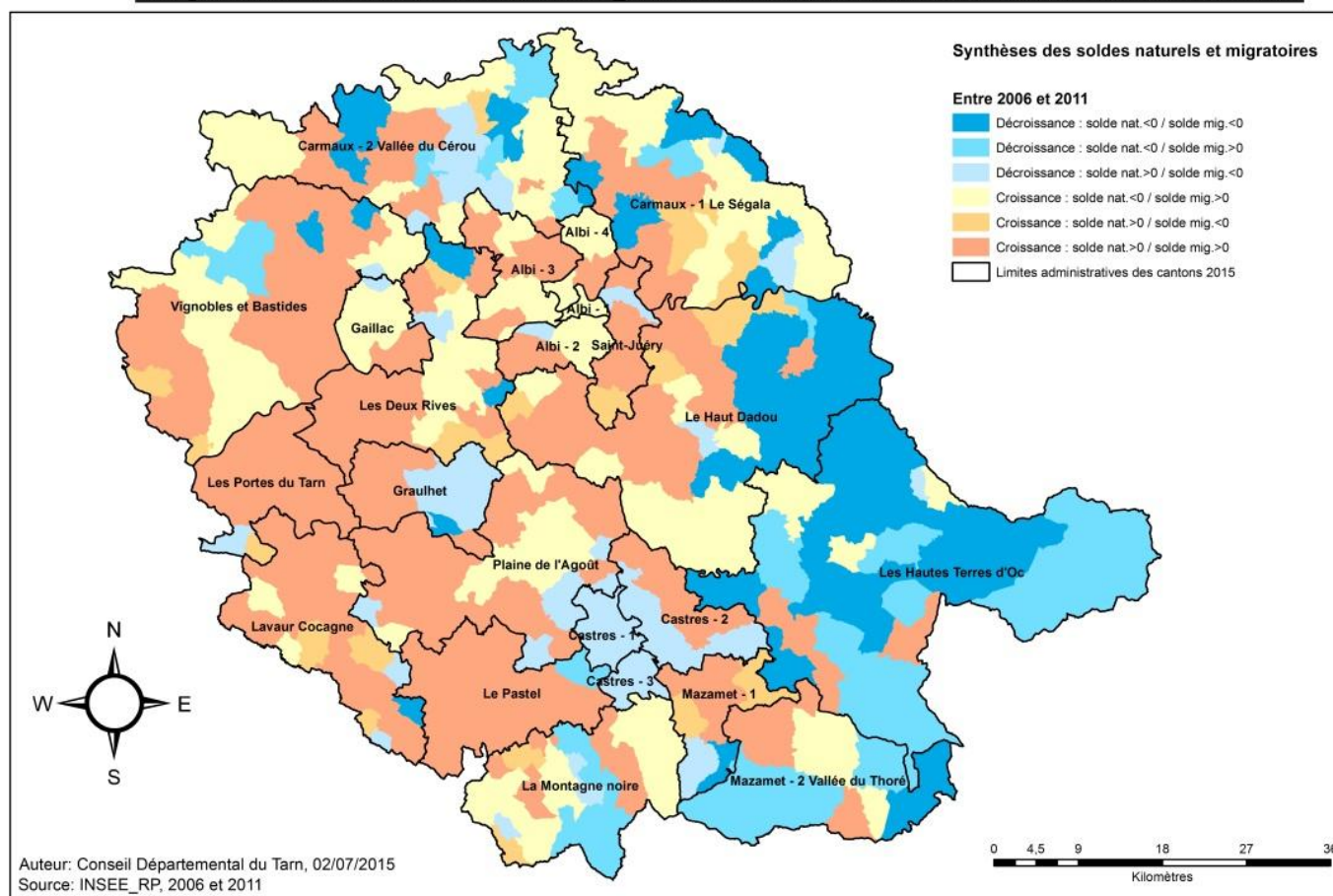
Source : Insee, état civil

a. *Les cantons de la frange ouest du département sous l'influence de la polarisation toulousaine*

Le dynamisme démographique du Tarn est particulièrement fort le long de l'A68, la frange ouest du département, dans des communes situées à environ une demi-heure de la capitale régionale. Cette hausse est due à un solde migratoire positif qui compense un solde naturel qui est lui négatif comme nous pouvons le voir sur la carte 3. L'essor démographique du Tarn est donc uniquement dû à l'arrivée de population sur le territoire car les décès étant aussi nombreux que les naissances conduisent à un solde naturel nul qui n'influe pas sur la dynamique démographique observée (Tableau 1).

Carte 3 :

**La synthèse des soldes naturels et migratoire dans les communes du Tarn entre 2006 et 2011**

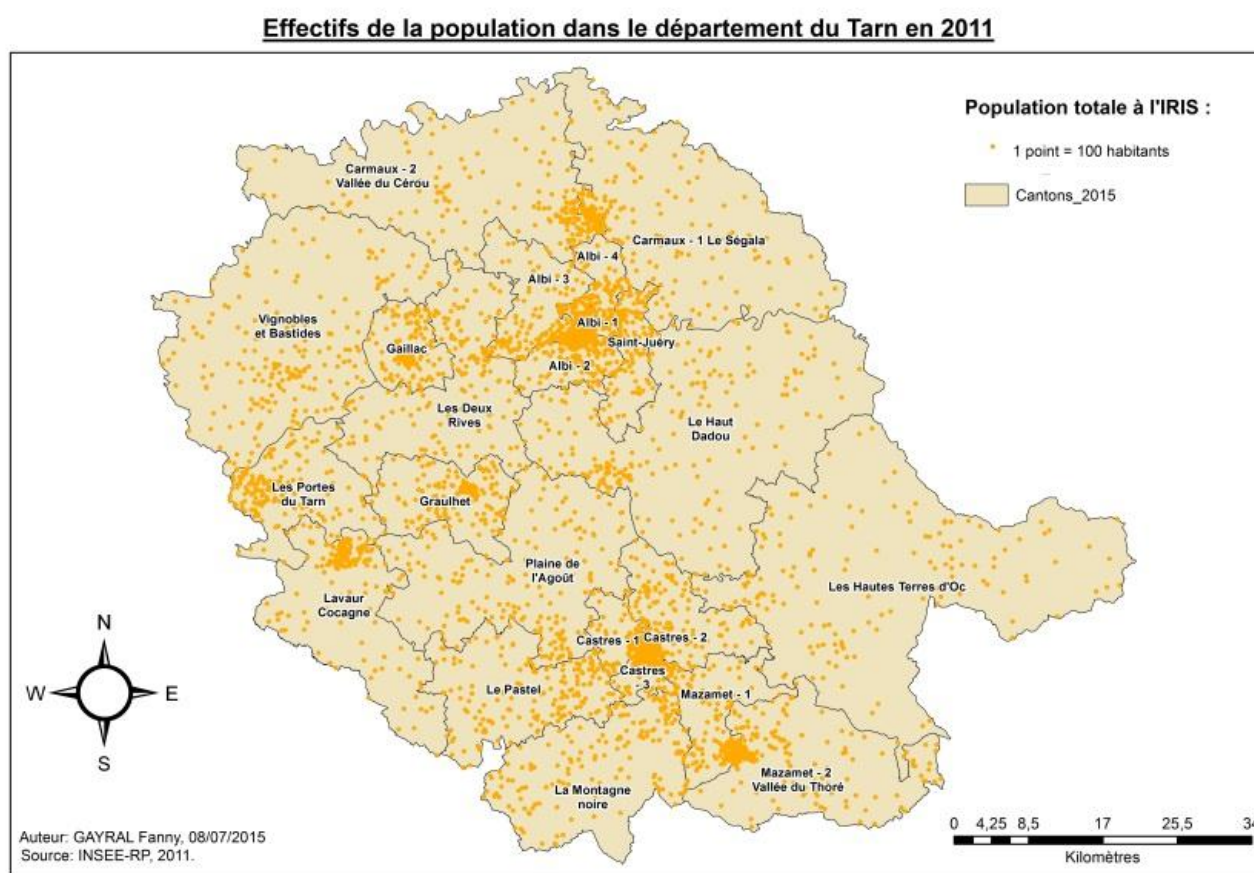


Cette croissance a profité aux petites villes situées dans les cantons le long de vallée du Tarn, tel que la ville de Saint-Sulpice, Rabastens, Couffouleux ou Gaillac qui ont attirée des populations urbaines toulousaines à la recherche de propriété en maison individuelle (carte 4 et 5). Comme le démontre la carte, si l'ensemble des cantons semblent présenter en majorité des maisons individuelles, elle sont particulièrement nombreuse dans la couronne périurbaine d'Albi (Albi-3, Albi-2, Albi-4 et Saint-Juéry) et dans la partie ouest du département. De la même manière, la part de logements occupés par leur propriétaire y est importante en 2011.

Ce qui laisse à penser que la frange ouest du Tarn a capté l'arrivée de ménages toulousains à la recherche d'un foncier accessible pour y établir leur propriété. D'ailleurs les communes qui se localisent le long de l'A68 enregistrent un taux élevés de propriétaires (supérieur à 75,76 %).

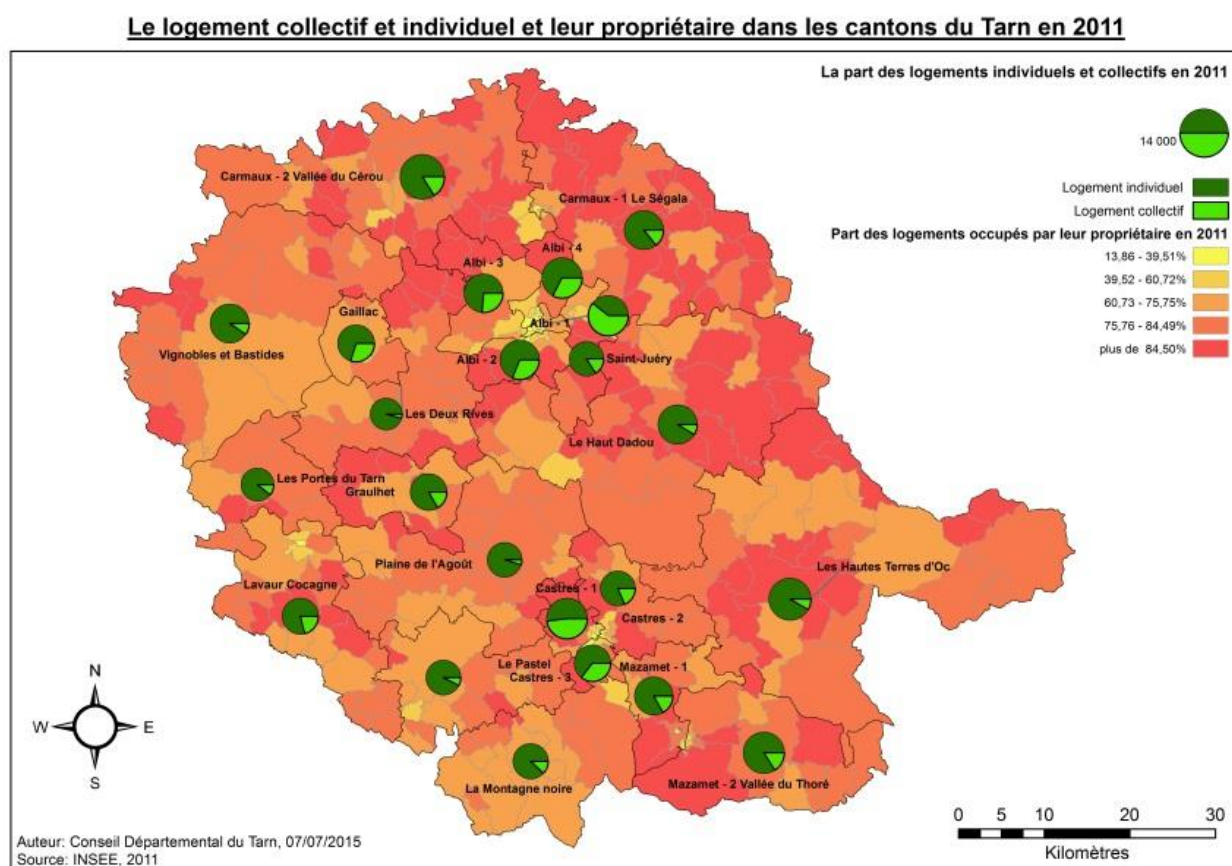
Les cantons de Carmaux -2 Vallée du Cérou et Carmaux-1 Le Ségala sont touchés par les mêmes phénomènes, conséquence de la proximité du bassin d'emploi que constitue la ville d'Albi

#### Carte 4 :





Carte 5 :

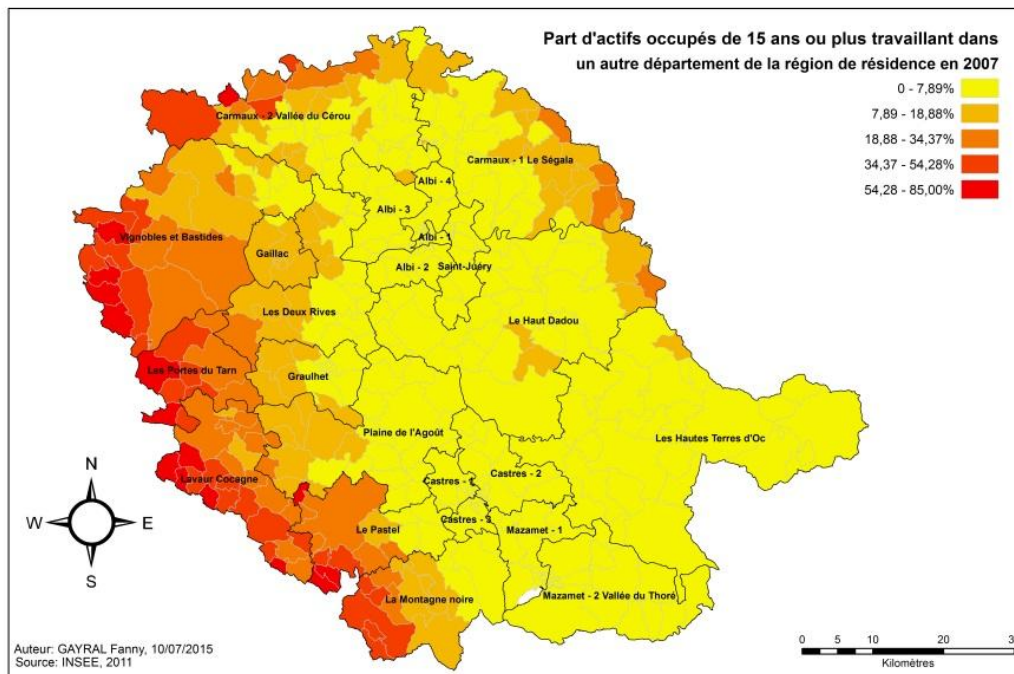


Cette périurbanisation à l'œuvre et la croissance de la métropole toulousaine ont également contribué au développement des mobilités pendulaires effectuées pour l'essentiel en voiture individuelle. L'accélération de l'étalement urbain depuis les années 1990 a éloigné les lieux d'emploi et les lieux d'habitat. La conséquence directe en est un allongement des déplacements domicile-travail et une forte polarisation autour des principaux pôles d'emploi (au détriment des cantons situés au nord et à l'est du Tarn) avec une augmentation des congestions (95% de ces mobilités vers l'emploi se font en voiture individuelle comme il est visible sur la carte 7). Les espaces urbains desservis par des systèmes de transport en commun peinent à capter ces mobilités d'actifs.

Cette augmentation des migrations pendulaires est visible lorsque nous observons les cartes 6 et 7 ci-dessous, nous pouvons ainsi constater que le phénomène s'accroît vers l'intérieur du département. Dans la majorité des communes de la Frange ouest du Tarn, le taux des actifs occupés travaillant dans un autre département de la région Midi-Pyrénées était supérieur à 54% en 2007, en 2011 il s'élève encore pour atteindre 60%.

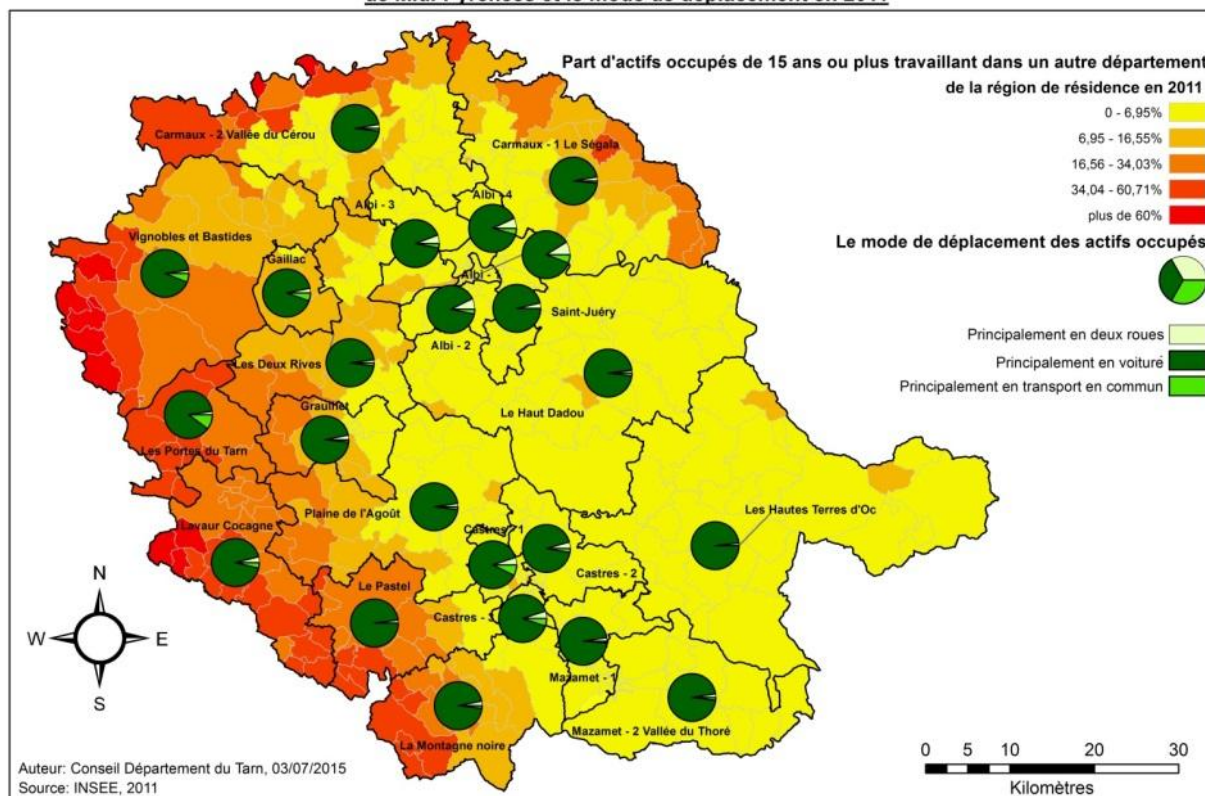
**Carte 6 :**

**Les actifs occupés du Tarn travaillant dans un autre département de Midi-Pyrénées en 2007**



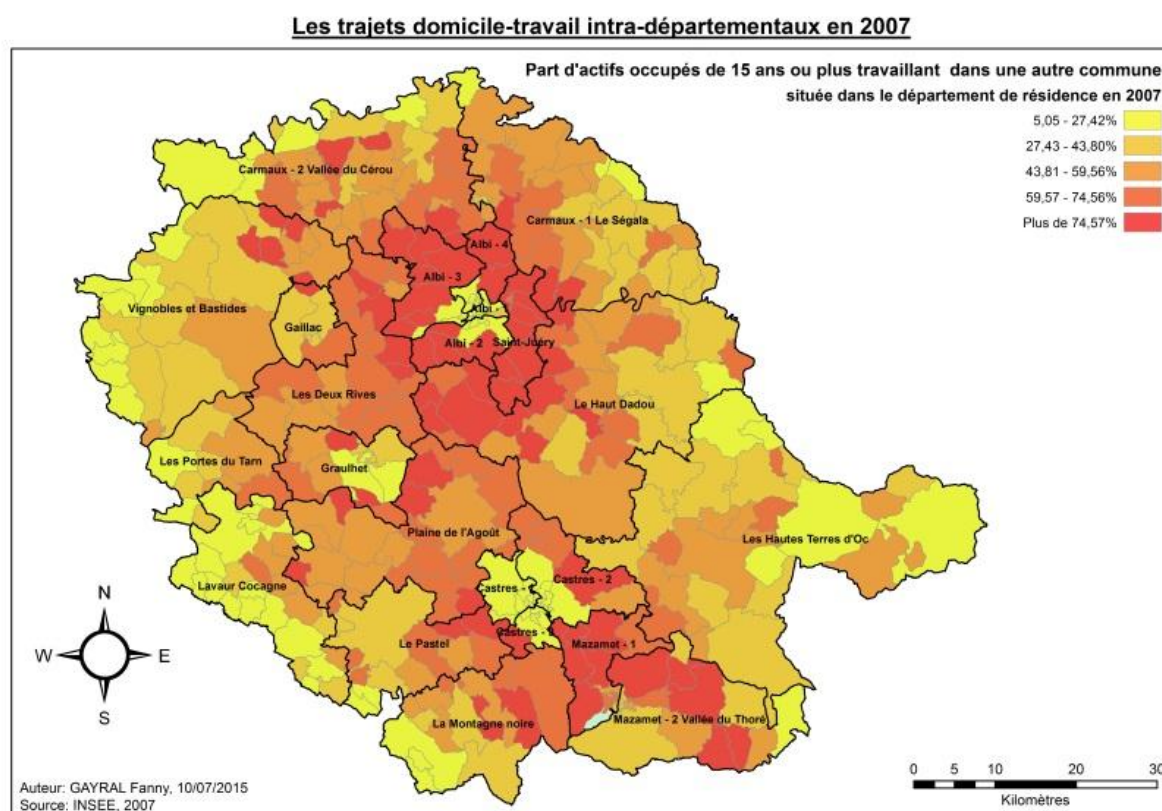
**Carte 7 :**

**Les actifs occupés du Tarn travaillant dans un autre département de Midi-Pyrénées et le mode de déplacement en 2011**



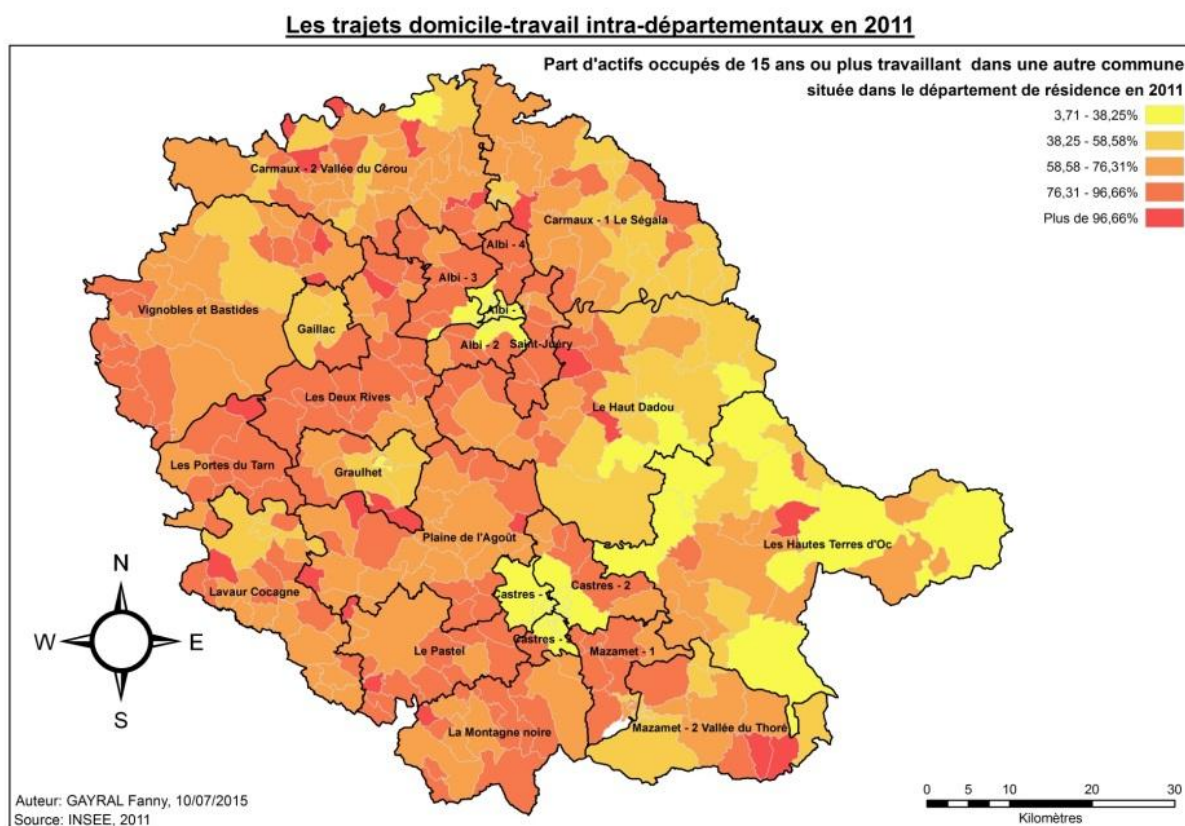
L'étude des trajets domicile-travail intra-départementaux sur deux années, 2007 et 2011, présente quant à elle un accroissement important de ces mobilités. Alors qu'en 2007, les trajets des actifs des communes de l'intérieur du département semblaient converger vers les plus importants bassins d'emploi (Albi et Castre) laissant à la marge ouest les actifs travaillant hors du département, l'année 2011 amène une nouvelle donne avec un étalement du phénomène avec de plus en plus d'actifs travaillant dans une autre commune du département du Tarn, le phénomène s'est dilué sur le territoire. Cependant, nous remarquons encore une fois, qu'en 2011, l'importance de l'A68 le long duquel les communes enregistrent un taux de trajets domicile-travail intra-départementaux entre 76,31 et 96,66 %.

Carte 8 :





Carte 9 :



Ainsi au regard de ces cartes nous observons la formation de 3 ensembles :

- Les cantons de la frange ouest du département et de part et d'autre de l'A68 subissant la forte influence métropolitaine
- Les cantons proches des agglomérations d'Albi et de Castres. L'Albigeois connaît une croissance démographique tant de la ville-centre que des communes périphériques. En revanche la croissance castraise est plus fragile avec une ville dont le solde naturel positif ne compense pas un déficit d'attractivité migratoire ; (carte 3)
- Un vaste espace rural au nord et à l'est du département avec des cantons qui perdent de la population en raison d'un vieillissement grandissant et d'une perte d'attractivité économique.

b. *Un vaste espace rural dans les cantons de l'est vieillissant et en perte de dynamisme*

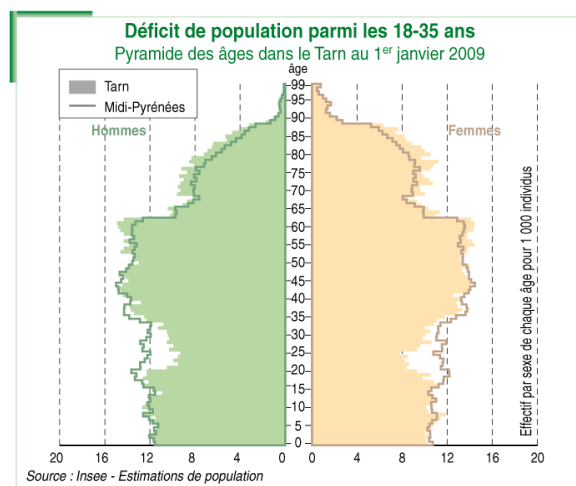
L'espace rural, qui se prolonge sur les marges aveyronnaises et l'arrière-pays de l'Hérault, se caractérise par un vieillissement marqué de sa population.

La première question à se poser désormais est bien celle de l'âge à partir duquel on devient une « personne âgée ». Le code de l'action sociale et des familles continue de considérer que c'est à partir de 60 ans. Pourtant avoir 60 ans aujourd'hui n'a plus le même sens qu'il y a un siècle.



Si l'âge de 75 ans a pu un temps constituer un seuil de référence, dans la mesure où c'était devenu l'âge moyen d'entrée en institution, il est déjà dépassé : désormais c'est plutôt à l'âge de 85 ans qu'on entre en EHPAD.

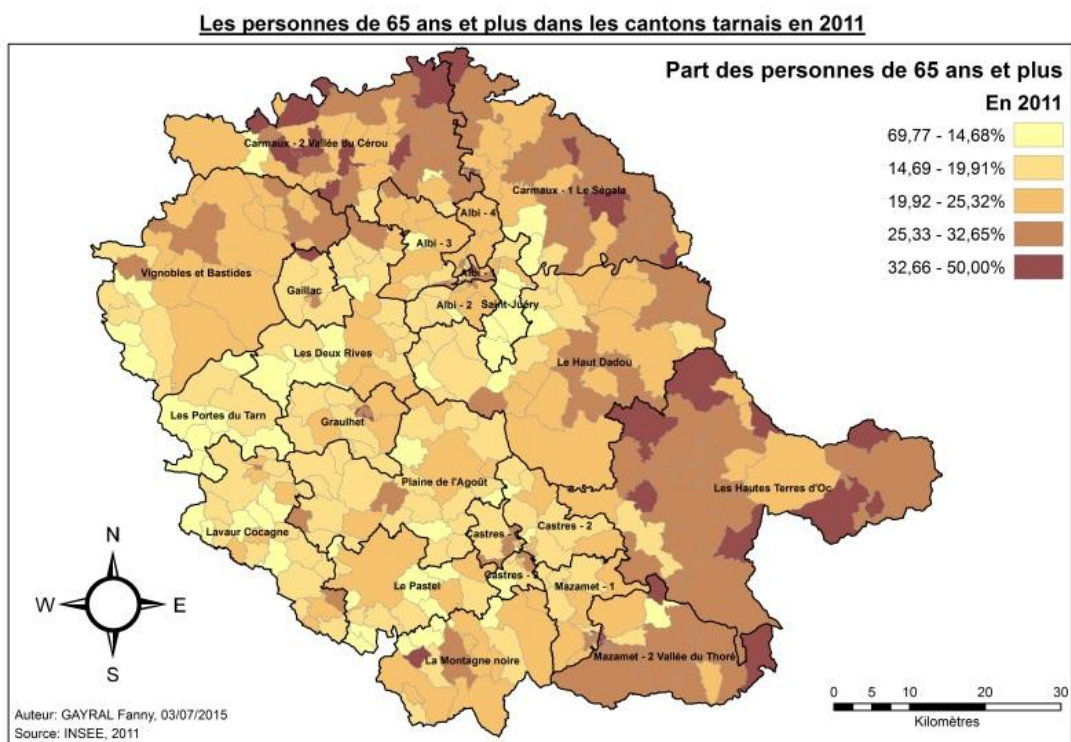
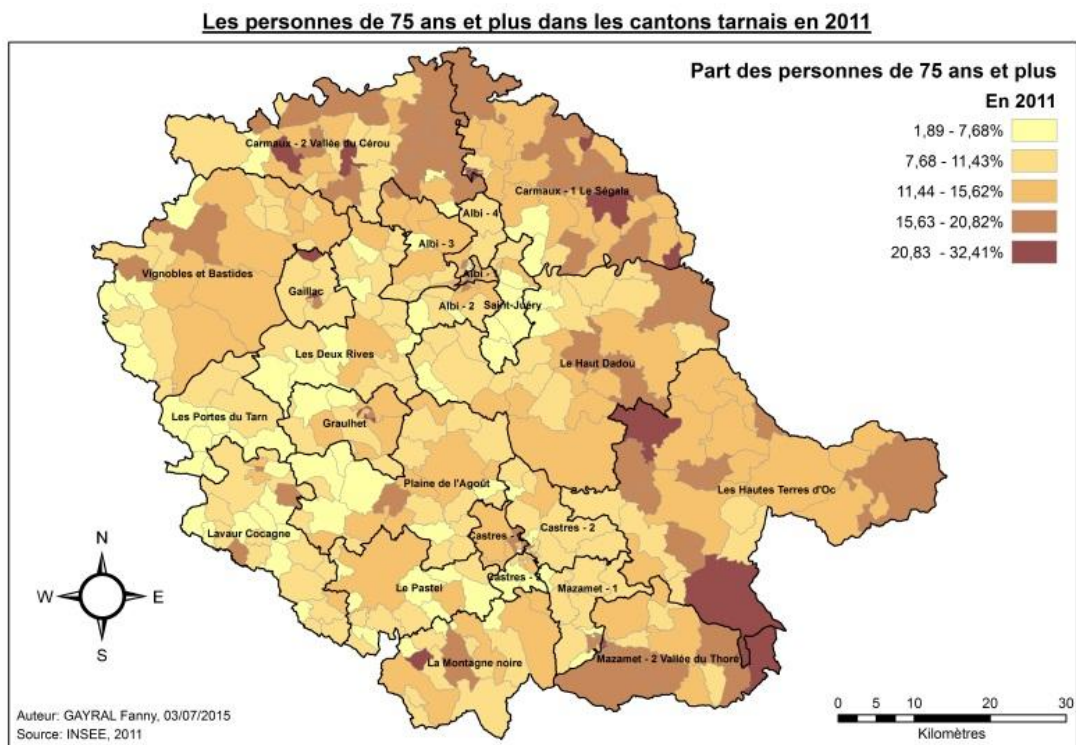
### Graphique 1 :



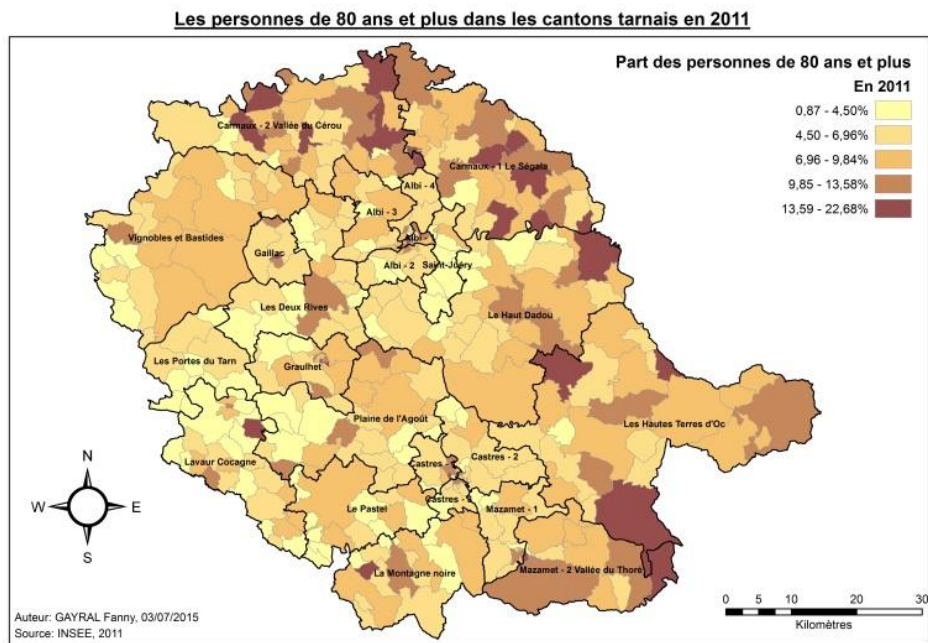
Lorsque nous observons la pyramide des âges de 2009 de l'INSEE, du département, elle met en relief des différences importantes avec les populations de la Région Midi-Pyrénées. Nous constatons ainsi, dans le Tarn, une surreprésentation des populations les plus âgées (plus de 65 ans) et une sous-représentation de la tranches d'âges 15-35 ans par rapport aux effectifs de la région. De ce fait, le vieillissement de la population est indéniable dans le département. Les chiffres de 2012 élève d'ailleurs à 29,3% le taux des tarnais âgés de plus de 60 ans, soit 2,2% de plus qu'en 2006.

La carte 10 met en perspective la répartition de la population de cette tranche d'âge. Des portions de territoires sont ainsi plus touchées que d'autre par l'évolution de la structure de la population. Cette tranche de la population se concentre sur les marges Est et celle du nord du département à la fois rurale et montagneux. Les cantons de Carmaux – 2 Vallée du Cérou, Carmaux – 1 Le Ségala, le Haut Dadou et les Hautes Terres d'Oc semblent être les plus marqués par le vieillissement de la population avec de nombreuses communes enregistrant des taux élevés de personnes âgées, allant de 25,33% à 50% de leur population totale. Si nous comparons la répartition géographique des autres tranches d'âge des personnes âgées, à savoir les personnes de 75 ans et plus (carte 11) et celles de 80ans et plus, nous constatons les même dynamique au nord et à l'est dans une moindre mesure.

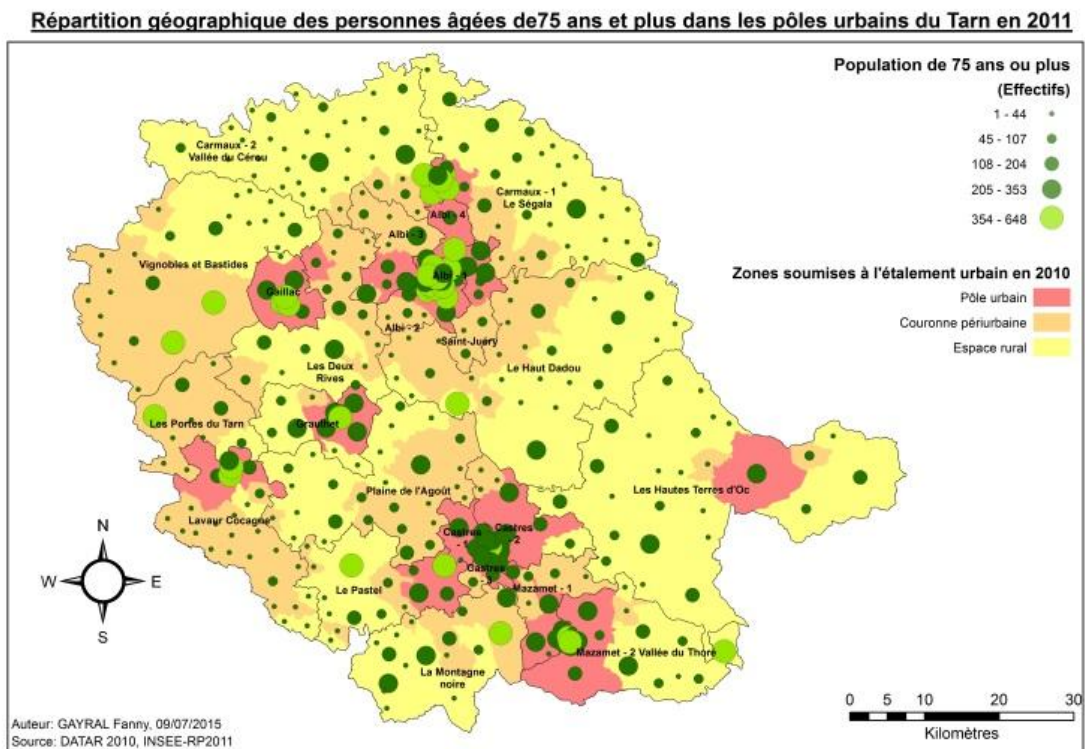
Carte 10 et 11:



Carte 12 :



Carte 13 :

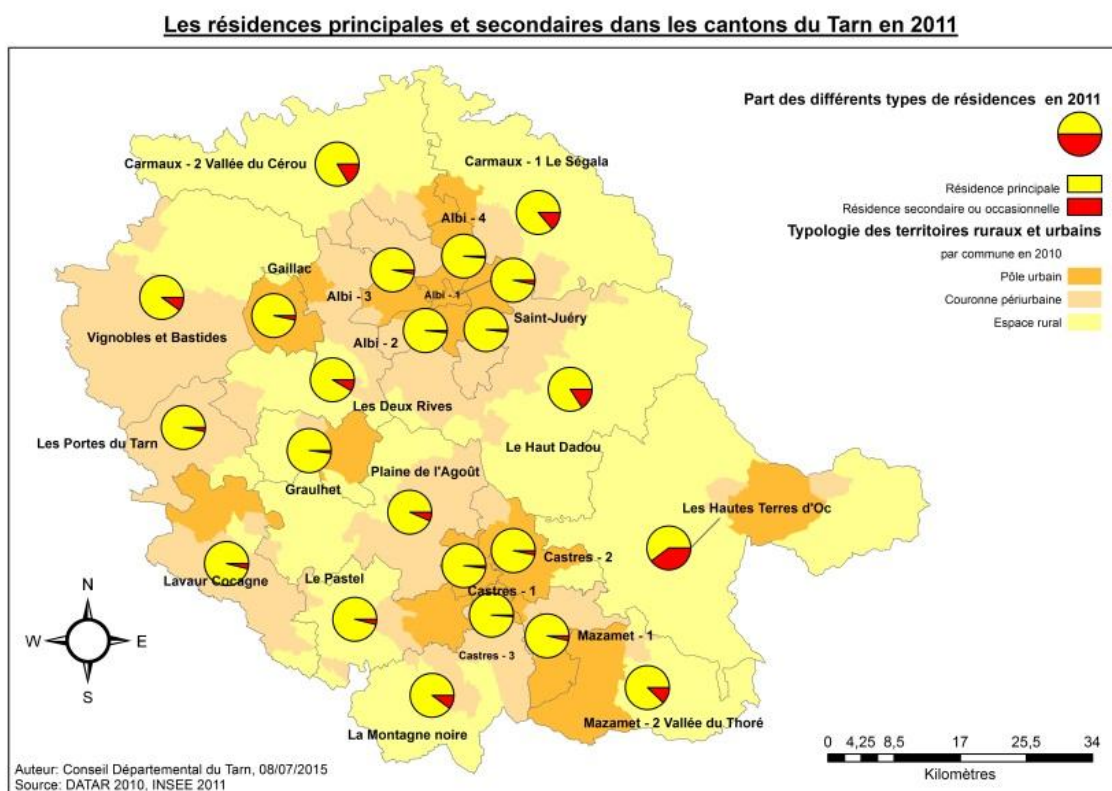




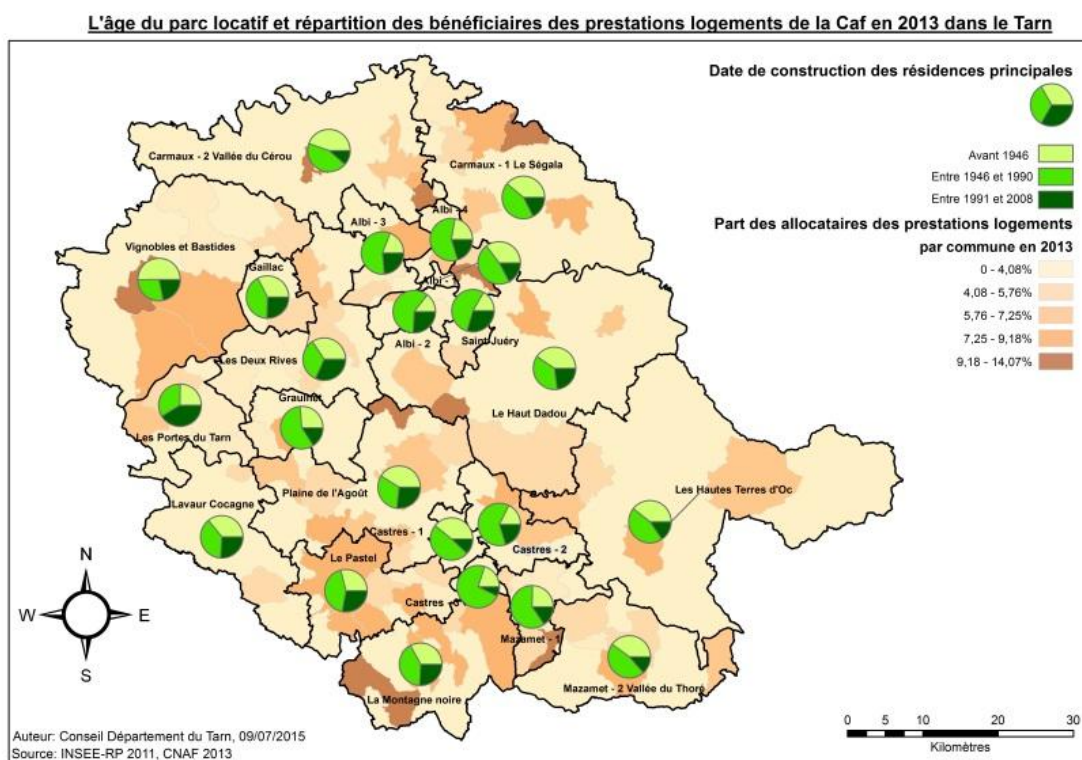
Outre ce constat, ce vaste espace rural se caractérise également par une forte présence de l’habitat secondaire comme nous pouvons l’observer sur la carte 14 dans les cantons de Carmaux – 2, Carmaux - 1 Le Ségala, Le Haut Dadou et Les Hautes Terres d’Oc. Effectivement, éloigné des principaux pôles d’emploi et peu équipé, cet espace peine à bénéficier des miettes de l’attractivité résidentielle en dehors de quelques pôles structurants secondaire tel que Alban, Lacaune, Cordes-sur-ciel. Le parc de logement est ancien avec une grande partie des logements construits avant 1946 (carte 15) et le taux de résidences secondaires cache souvent une vacance importante et engendre le phénomène dit « des volets clos ».

Plus précisément, de nombreuses résidences secondaires se situent dans la partie montagneuse au sud-est du département avec un canton particulièrement touché par le phénomène, à savoir Les Hautes Terres d’Oc. La localisation de ces taux élevés dans la zone du PNRHL, l’arrière-pays cordelais montre combien ces territoires séduisent les populations à la recherche de nature. D’après les chiffres de l’INSEE, localement, ces résidences peuvent représenter une part importante de l’habitat, jusqu’à 7 logements sur 10 à Nages ou Anglès (sur un total d’environ 600 logements). Leur présence est également importante dans les petits villages touristiques, comme à Penne (550 logements au total) ou Montirat (270 logements) dans le Carmaux – 2 Vallée du Cérou, où elles constituent près de la moitié du parc.

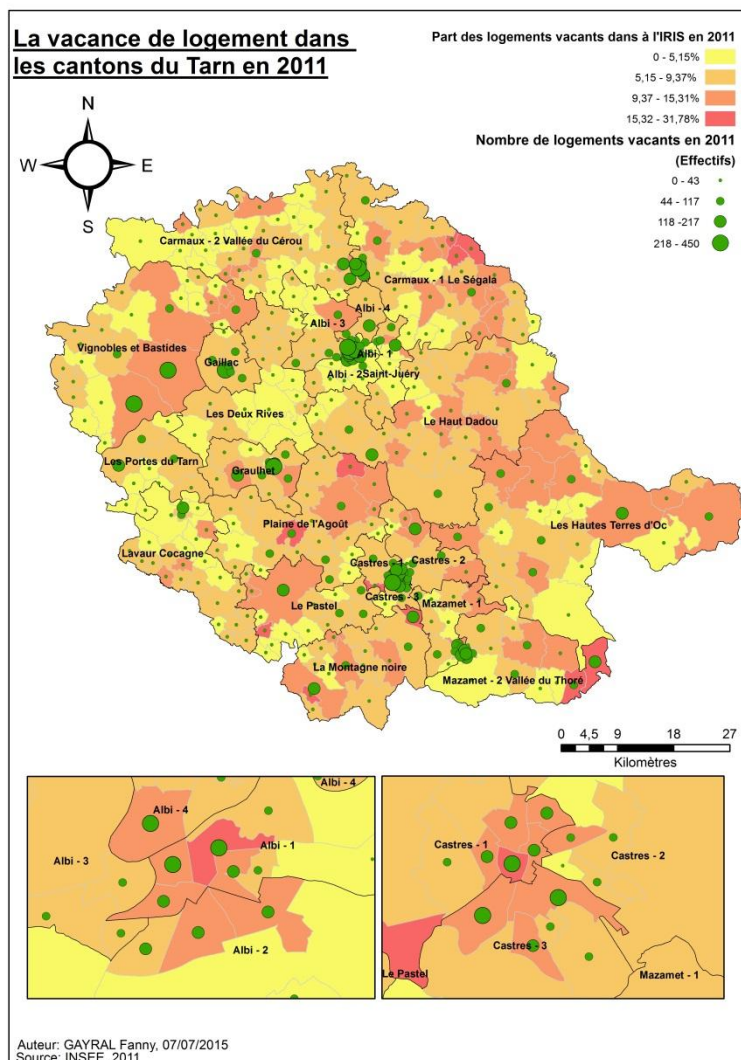
Carte 14 :



Carte 15 :



Carte 16 :

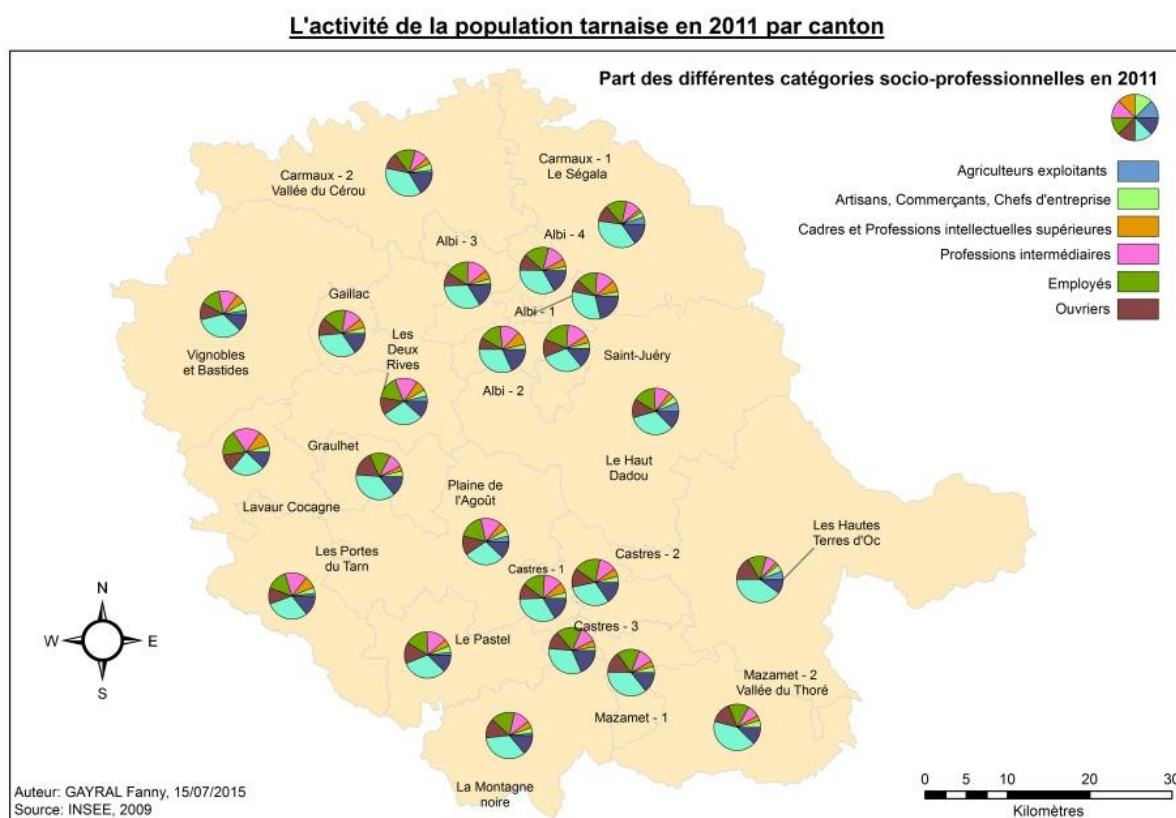


### 3.1.1.2. L'attractivité économique dans les cantons tarnais : entre diversité et manque de dynamisme

#### a. L'activité des résidents tarnais au prisme de la crise économique

Lorsque nous nous penchons sur l'analyse de l'activité des résidents du département du Tarn, une forte propension s'observe en faveur des retraités, lesquels apparaissent particulièrement nombreux dans l'ensemble des cantons tarnais, tout comme le nombre de personnes sans activité professionnelle (carte 26). Deux tendances à rapprocher au vieillissement de la population constaté dans l'ensemble du territoire national et à la crise économique qui a débuté en 2008.

#### Carte 17 :



D'ailleurs, l'étude des différentes catégories socioprofessionnelles dans le Tarn en 2010 et 2012 met en évidence une baisse du nombre d'actifs. Cette évolution s'observe dans les professions agricoles (21,2 % de l'emploi en 2010 pour 19,8 % en 2012), dans la construction (10 % en 2010 pour 9,8 % en 2012), dans la fonction publique et la santé soit 14,2 % en 2011 et 13,3 % en 2012, et dans l'emploi de l'industrie qui se concentre dans les bassins industriels dans les cantons de

Graulhet et le Mazamétains (8,1 % en 2010 pour 7.4 % en 2012) (Tableau 2 et 3). A l'inverse, le département enregistre une augmentation du nombre d'emplois dans le domaine commercial (46,6 % en 2010 pour 49,7 % en 2012).

**Tableau 2 : Les catégories socioprofessionnelles en 2010**

	Tarn		Midi-Pyrénées	France métropolitaine
	Nombre	Part (%)	Part (%)	Part (%)
Agriculture, sylviculture, pêche	8 058	21,2	19,8	11,3
Industrie	3 065	8,1	6,1	5,7
Construction	3 806	10,0	9,8	9,6
Commerce, transports et services divers	17 712	46,6	50,0	59,6
Administration publique, enseignement, santé et action sociale	5 402	14,2	14,3	13,8
<b>Ensemble</b>	<b>38 043</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Source : Insee - Clap 2010

**Tableau 3 : Les catégories socioprofessionnelles en 2012**

Établissements	Tarn (81)
Nombre d'établissements actifs au 31 décembre 2012	44 103
Part de l'agriculture, en %	19,8
Part de l'industrie, en %	7,4
Part de la construction, en %	9,8
Part du commerce, transports et services divers, en %	49,7
<i>dont commerce et réparation automobile, en %</i>	13,8
Part de l'administration publique, enseignement, santé et action sociale, en %	13,3
Part des établissements de 1 à 9 salariés, en %	20,7
Part des établissements de 10 salariés ou plus, en %	4,6

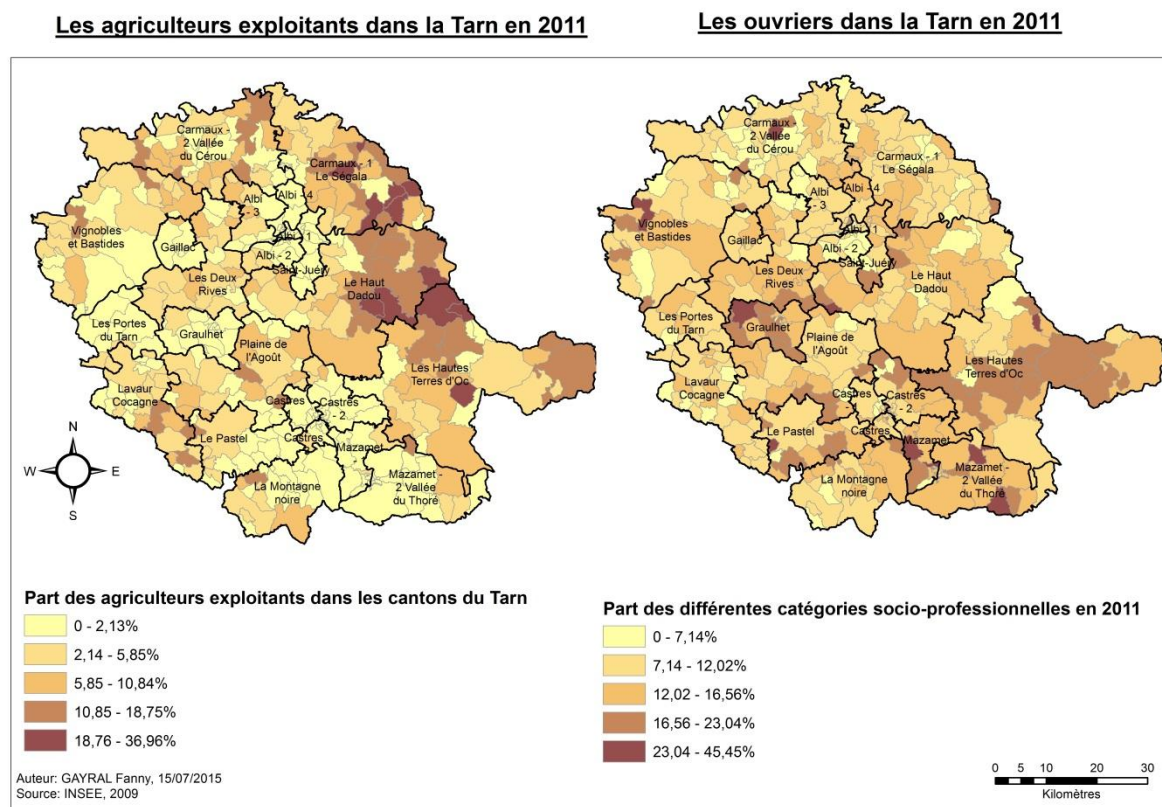
Champ : ensemble des activités

Source : Insee, CLAP (connaissance locale de l'appareil productif).

Néanmoins si le domaine agricole accuse un net recul, il n'en reste pas moins un secteur diversifié, concentré dans les cantons du nord-est et qui compte dans l'économie du Tarn.



**Carte 18 :**



*b. L'agriculture : un secteur économique qui compte*

Le vaste espace rural au nord et à l'est du département, précédemment identifié, avec des cantons qui perdent de la population à la fois à cause d'un vieillissement grandissant et d'une perte d'attractivité économique, est également un espace marqué par l'économie agricole. Un secteur qui apparaît diversifié et structuré dans le département tarnais.

Depuis 2000, le département a perdu 4 % de sa Surface Agricole Utilisée (SAU) comme le présente le tableau 4 ci-dessous. En 2010, nous comptons 6 090 exploitations agricoles, dont 3600 considérées comme « moyennes et grandes ». Le nombre d'exploitations diminue au rythme d'environ 20 par an. L'étude de la SAU dans les cantons du Tarn nous démontre, malgré la prédominance de l'agriculture au nord et à l'est du département, que le taux de SAU est plus élevé dans quatre cantons au centre et au sud du département, en l'espèce, il s'agit de Les Deux Rives, la Plaine de l'Agoût, Le Pastel et Lavour Cocagne. Ce constat indique certainement la présence de grandes exploitations agricoles.



Carte 19 :

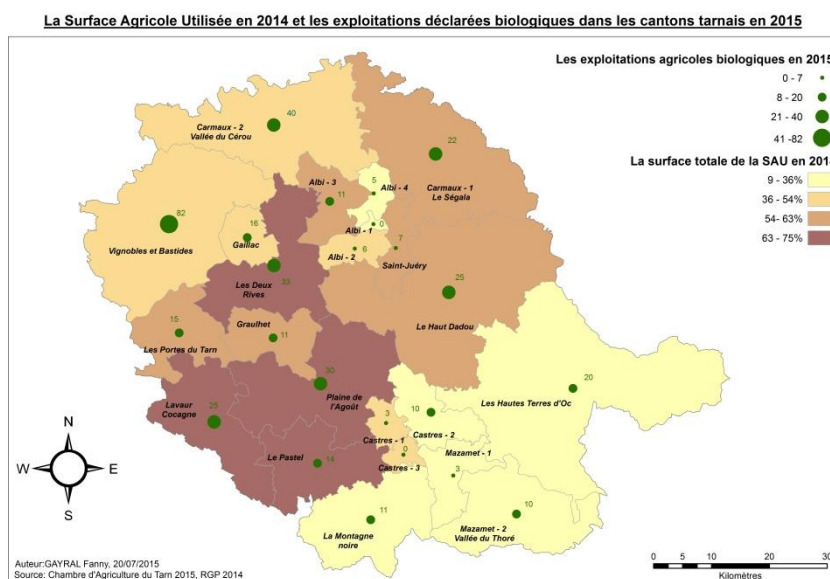


Tableau 4 : L'évolution de l'orientation des exploitations tarnaises en 2000 et 2010

	Terres labourables	Céréales	Oléagineux	Surfaces en fourrages (*)	Surface toujours en herbe	SAU
2000	229 423	99 747	34 695	75 400	70 723	310 639
2010	227 725	98 020	33 150	76 000	62 279	298 085
Évolution en %	-0,74%	-1,73%	-4,45%	0,80%	-11,94%	-4,04%

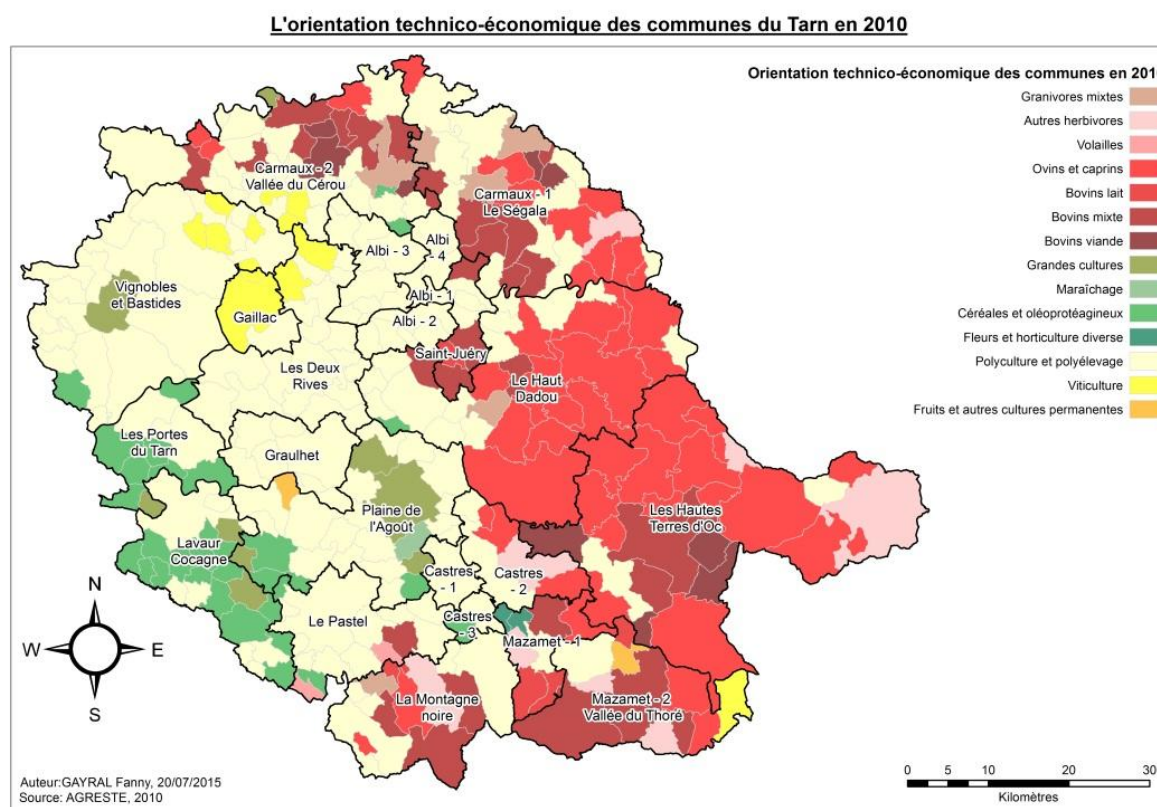
(\*) prairies temporaire, artificielles, fourrages annuels

Malgré une diminution générale de l'activité agricole, le département maintient une véritable variété des productions. Il est d'une grande diversité tant du point de vue de ses caractères physiques (relief, altitude...) que de son climat ou de la nature de ses sols. Ainsi, l'agriculture tarnaise se distingue par sa très grande diversité de productions comme nous pouvons le voir sur la carte de l'orientation technico-économique des communes du Tarn en 2010. Tandis que les cantons du nord et de l'est rural concentrent une grande partie des productions animales (bovins, ovins, volailles, etc.) la partie centrale, sud et ouest du département, plus urbanisée présente une agriculture plus diversifiée tournée vers les grandes cultures, les céréales comme sur les plaines des Portes du Tarn et la vallée du Lavaur Cocagne. Nous noterons également l'importance de la viticulture sur le canton de Gaillac et ses alentours, qui font la renommée de cette zone, ou encore sur la partie montagneuse à l'Est de Mazamet – 2 Vallée du Thoré.

A cette diversité s'ajoute également la présence de nombreuses exploitations déclarées biologiques (carte 19). Celles-ci sont particulièrement nombreuses sur les cantons Vignobles et Bastides et Carmaux – 2. Selon les constats de la Chambre d'Agriculture du Tarn, la filière biologique connaît depuis 2008 un nouvel essor, essentiellement lié à une augmentation de la

demande des consommateurs en produits biologiques. Si ces exploitations représentent toutes les composantes de l'agriculture du Tarn, elles sont néanmoins principalement végétales : maraîchage, légumes et grandes cultures.

### Carte 20 :



La forêt est dans le Tarn une véritable richesse et une filière déjà structurée, elle est plus que jamais au cœur des défis de notre société et particulièrement celui de l'adaptation au changement climatique et de la lutte contre l'émission de gaz à effet de serre. Le Grenelle de l'environnement a ainsi mis en évidence la contribution que le bois peut apporter à la lutte contre le réchauffement climatique. Dans cette perspective, le ministère de l'agriculture souhaite traduire en programmes d'actions les engagements du Grenelle afin d'orienter vers une plus forte mobilisation de bois tout en protégeant mieux la biodiversité des forêts

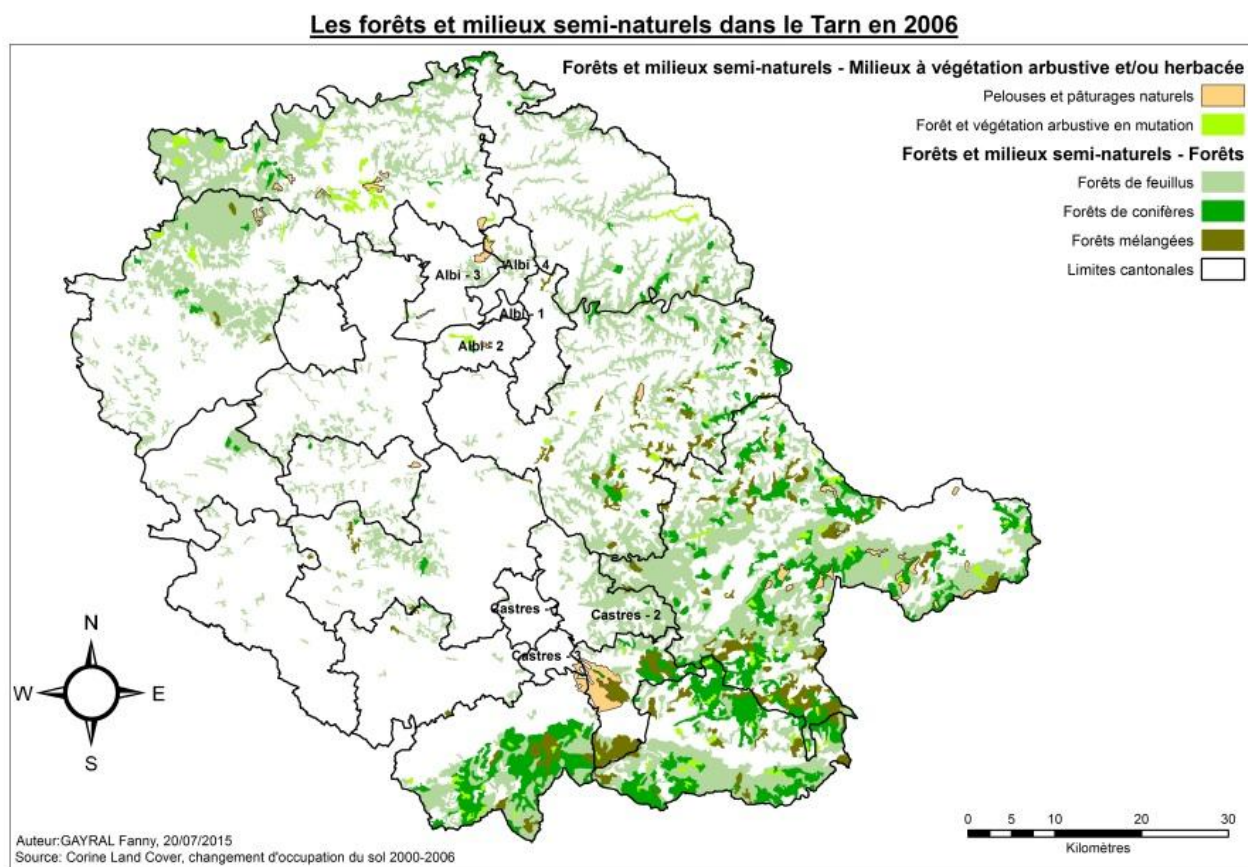
Dans le département du Tarn, la forêt est à 88 % privée (tableau 5). La carte 21 met en évidence le type d'essence présent, les feuillus représentent 73 % de la surface forestière du Tarn, contre 27 % pour les résineux (douglas et épicéas commun à 62 %), avec une prépondérance du chêne chez les feuillus (près de 64 %).

Le massif résineux (environ 40 000 hectares), jeune et nouveau (moins de 40 ans), est localisé dans la Montagne Noire et les Monts de Lacaune. Ce boisement a profité du Fonds Forestier National et a été réalisé pendant la seconde moitié du 20ème siècle.

**Tableau 5 :** Les types de surface de la forêt tarnaise (source : Chambre d'Agriculture)

Type de surface	Surface (ha)	Proportion (%)
Surface forestière totale	190000	100
Surface forestière privée	169000	88
Surface forestière publique	21000	12
Forêt domaniale	10500	6
Forêt de collectivités	10500	6

**Carte 21 :**

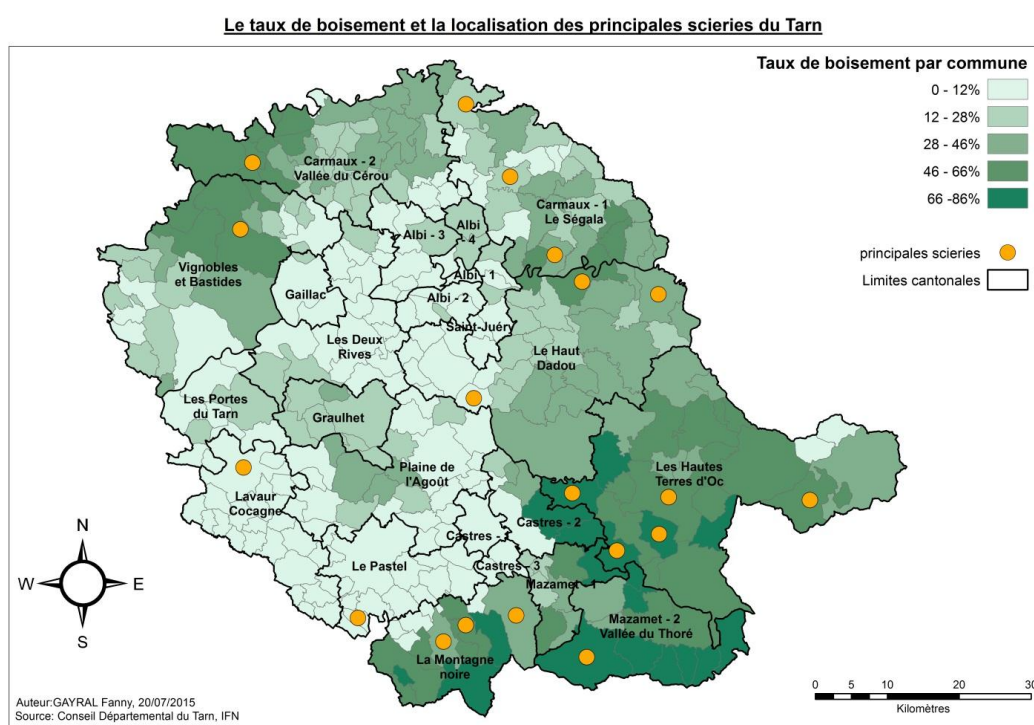


Le travail du bois dans le Tarn est une économie structurée. Tout comme l'agriculture, la forêt constitue une activité importante pour la vie économique des territoires ruraux. Les principales scieries du Tarn se localisent d'ailleurs au nord et à l'est du département.

Lorsque nous observons la répartition du domaine forestier sur les cantons et les données de la Chambre d'Agriculture du Tarn, quatre ensembles se matérialisent:

- Les Causses avec des forêts formées principalement de chêne (chêne pubescent) accompagné d'autres feuillus (charme, érable champêtre, alisier). La structure y est peu dense, avec sous-bois abondant. Ce secteur est exploité en taillis pour la production de bois de chauffage. La productivité du milieu y est faible. Certaines stations en versant nord permettent la production de bois d'œuvre mais la durée de la rotation les rend peu rentables. Les industries proches de ce secteur sont Scierie Venturi (Castelnau de Montmiral), la scierie Vigroux (Vaour), des indépendants et des chauffagistes.
- La bordure de la Grésigne et le centre constituent une zone tampon entre les causses et les coteaux du Gaillacois. La forêt occupe les vallons et les collines autour des terrains agricoles et les vignobles. Il s'agit d'une forêt à la productivité moyenne voire faible, avec en essences principales du chêne pubescent et du châtaignier. Nous y retrouvons ici la Scierie Venturi (Castelnau de Montmiral) et des chauffagistes locaux.
- Le Ségala et monts d'Alban où l'altitude (400 et 700 m) fait plus d'importance aux résineux (plantations d'épicéa et douglas).
- Les Monts de Lacaune et la Montagne noire constituent le secteur le plus forestier du Tarn non seulement en termes de surface mais également en termes de productivité. Il s'agit de la région la plus productive de toute la région Midi-Pyrénées en fournissant 1/3 de tout le bois d'œuvre et d'industrie issu de la région. La filière forêt-bois représente donc un enjeu économique très important, voire prioritaire. Les forêts hors plantation sont essentiellement composées de hêtre et chêne rouvre. Les plantations en résineux y sont très abondantes. Les principales industries exploitant sur ce secteurs sont la Scierie de Brassac (Brassac), la Société Européenne des bois, Engelvin Bois, et la Scierie de Montfranc (Aveyron).

## Carte 22 :



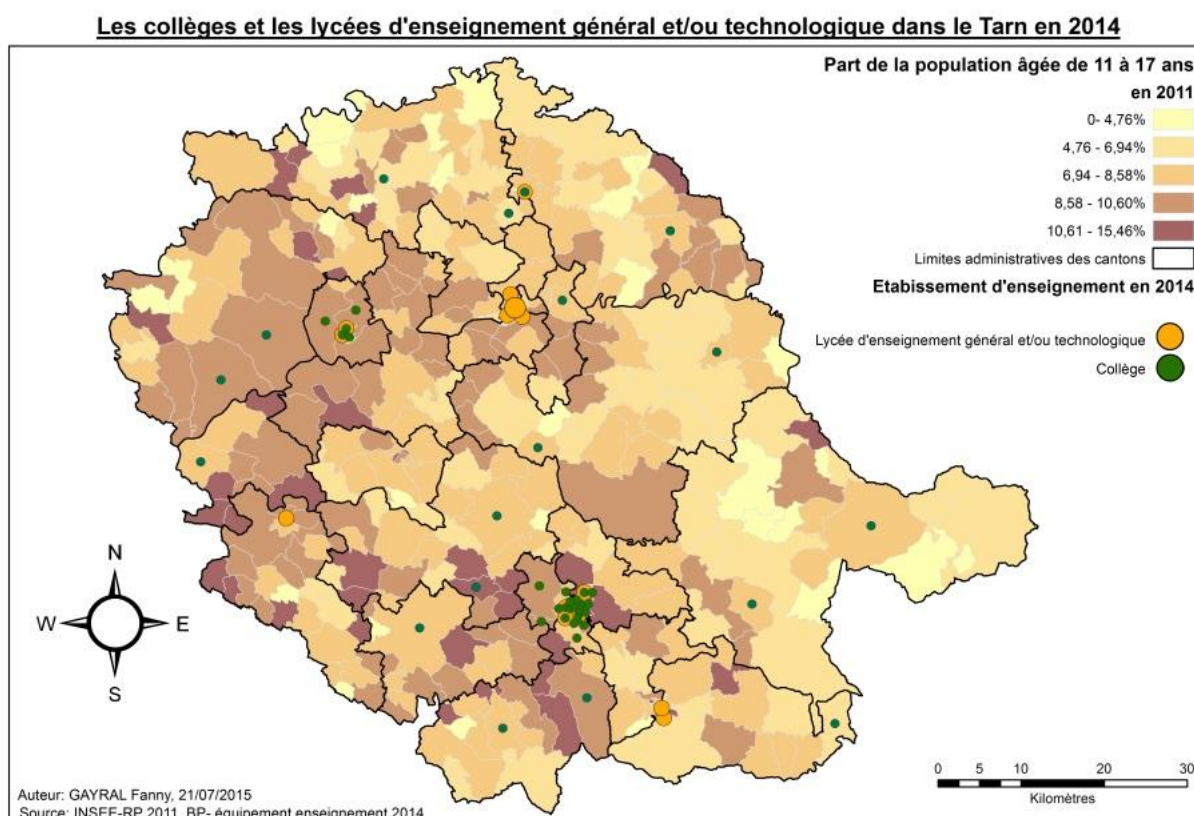


c. L'offre d'enseignement : un enjeu pour l'attractivité des territoires

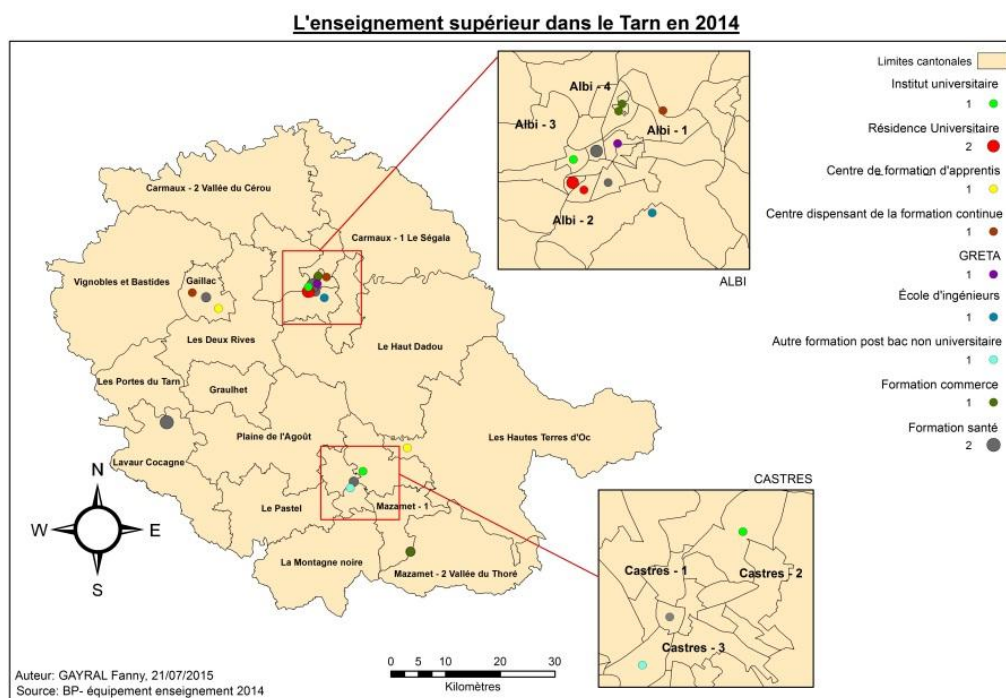
De nombreux jeunes quittent le département pour faire des études, le plus souvent sur Toulouse, et ce malgré la présence du pôle universitaire d'Albi. La population des 18 à 39 ans ne représente que 24 % de la population contre 28 % en métropole. Se pose alors la question de l'offre d'enseignement supérieur.

Si l'implantation des lycées et des collèges (carte 23) apparaît correspondre à la répartition géographique de la tranche d'âge de la population cible, à savoir les 11 à 17 ans, les établissements d'enseignements supérieurs ou de formations spécialisées sont dans leur cas très concentrés sur les cantons Albi-1, Albi-2, Albi-3, Albi-4, Gaillac et Castres, comme le présente la carte 24. Nous pouvons ainsi supposer que l'offre existante freine les départs des étudiants mais peine à attirer des jeunes d'autres départements. Ce phénomène n'est pas propre au Tarn puisque les trois quart des jeunes de 18 et 24 ans se concentrent dans les grandes villes de la métropole.

Carte 23 :



## Carte 24 :



### 3.1.1.3. Un creusement territorial des disparités sociales : l'accompagnement des populations fragilisées

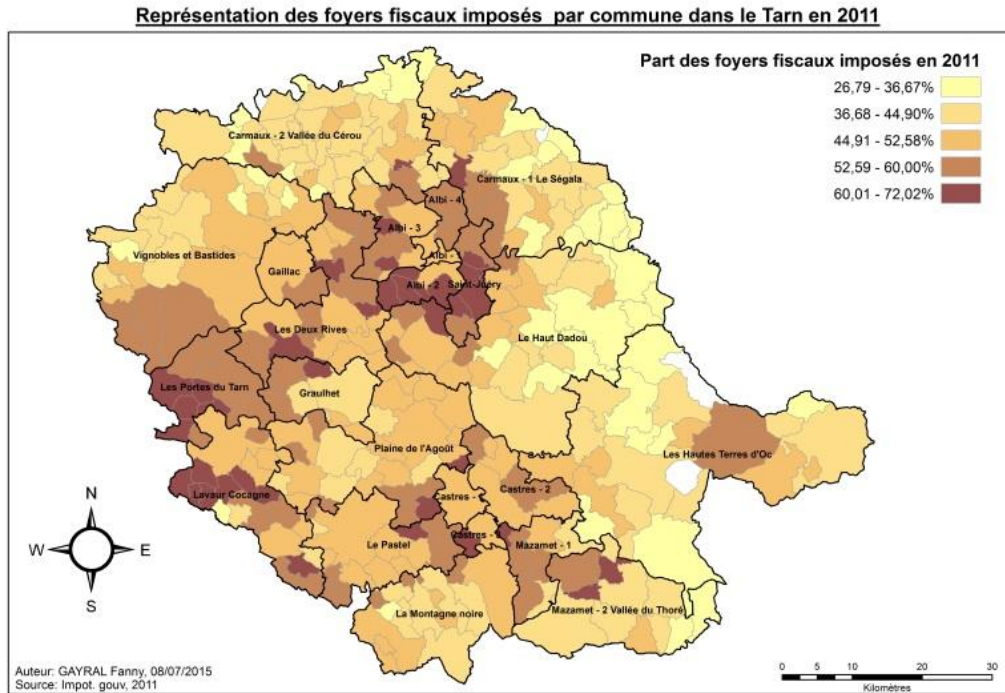
La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles désigne le département comme « *chef de file* »<sup>26</sup> en matière d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires. De ce fait, le coût de ces interventions représente plus de la moitié du budget de fonctionnement du département. Dès lors le département du Tarn a pour vocation de palier aux difficultés des populations fragiles de son territoire où les inégalités sont sociales sont territorialisées.

#### *a. Les caractéristiques sociales des territoires des cantons : des inégalités sociales territorialisées*

La répartition spatiale des revenus des ménages illustre parfaitement le déséquilibre progressif entre les espaces. Ceux soumis à l'étalement urbain ont attiré des ménages actifs salariés à plus fort pouvoir d'achat (la frange ouest, le long de la pénétrante A68, la périphérie des villes moyennes d'Albi et de Castres). La carte de la répartition des foyers fiscaux imposés dessinent nettement cette propension avec des communes dont la part de ménages imposés s'élève entre 52,59% et 72,02% des foyers fiscaux dans leur ensemble.

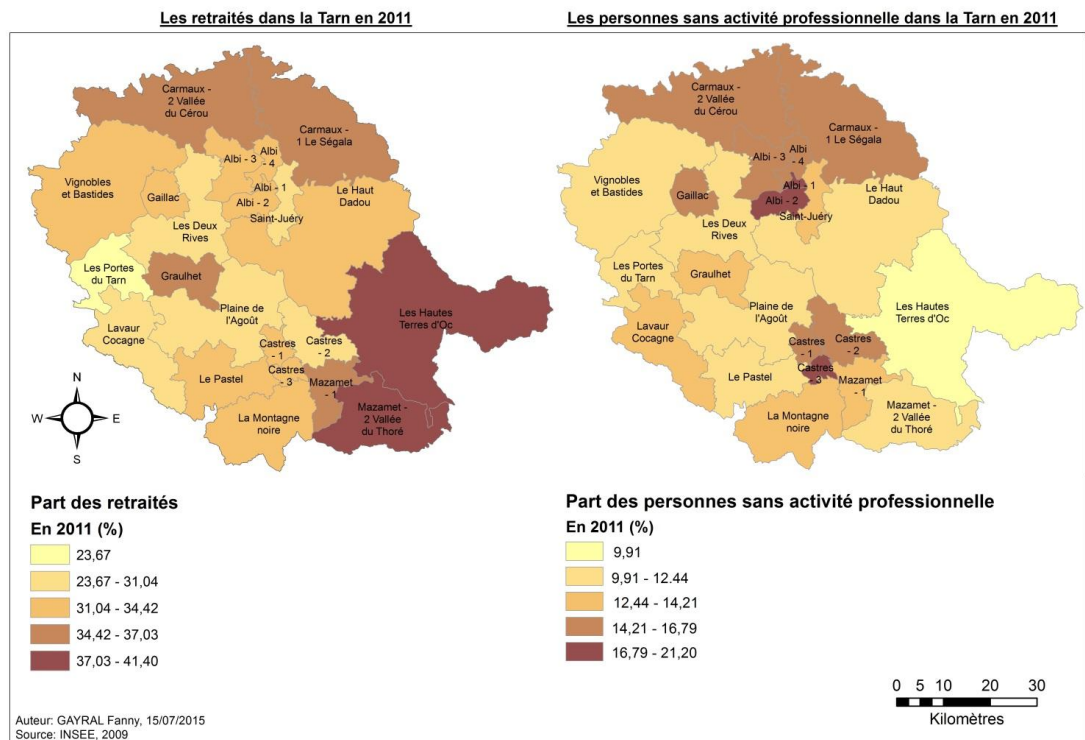
<sup>26</sup> Légifrance, [<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028526298&categorieLien=id>], (consulté le 16/07/2015)

Carte 25 :



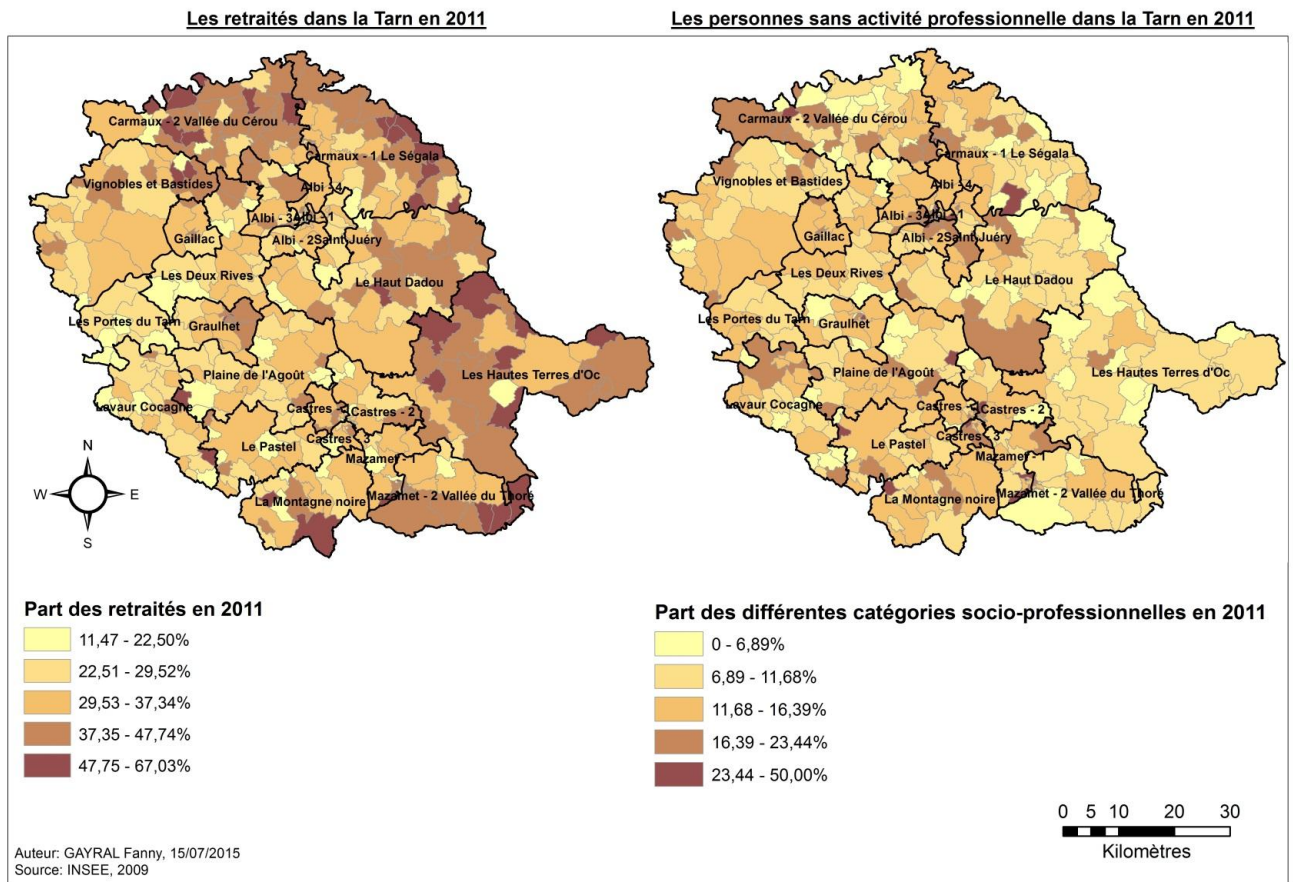
Nous constatons aussi les effets spatiaux de la sélectivité des marchés fonciers : les employés et ouvriers (carte 18) ont plus difficilement accès à la proximité des pôles et doivent s'éloigner pour trouver un foncier plus accessible. Les retraités et le faible taux d'emploi sont dans la même situation et se localisent vers l'est et le nord du département (carte 26 et 27).

Carte 26 :



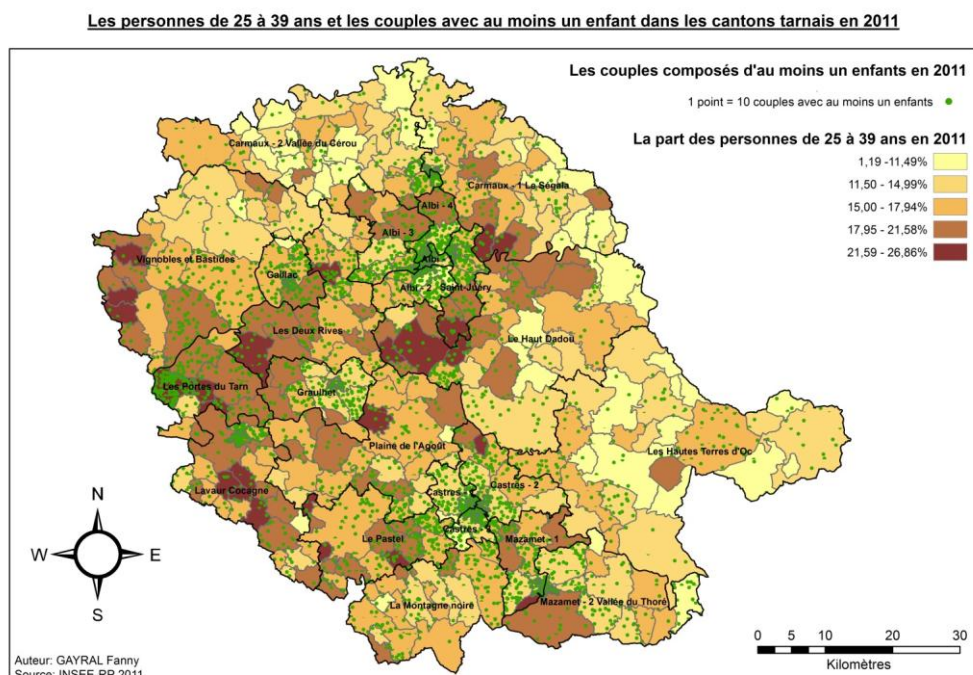


**Carte 27 :**



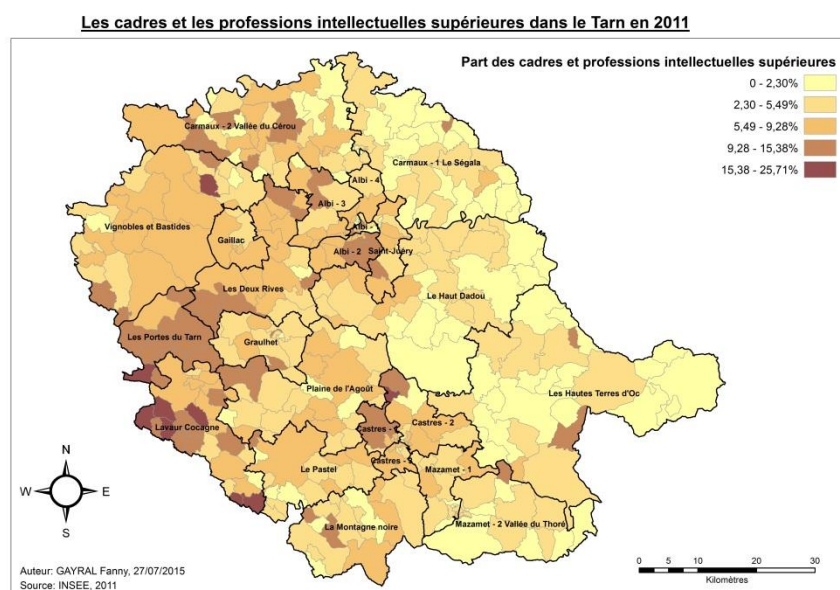
Dans les parties les plus attractives dans les cantons à l'ouest, les populations sont principalement des jeunes ménages (25-39 ans) qui sont parents d'un ou plusieurs enfants (carte 28). Il s'agit en majorité de cadres (carte 29).

**Carte 28 :**





**Carte 29 :**



Au regard de ces constants, l’opposition des secteurs nord/ Est avec les secteurs sud/ouest se conforte à nouveau, avec des cantons marqués par de fortes disparités socio-économiques. Par ailleurs, le Tarn s’avère être un département confronté à un chômage important avec un taux de chômage des 15 à 64 ans en 2012 qui s’élève à 13 % de la population.

**Tableau 6 :**

Emploi - Chômage	Tarn (81)
Emploi total (salarié et non salarié) au lieu de travail en 2012	132 844
dont part de l'emploi salarié au lieu de travail en 2012, en %	81,8
Variation de l'emploi total au lieu de travail : taux annuel moyen entre 2007 et 2012, en %	+0,1
Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2012	72,0
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2012	13,0

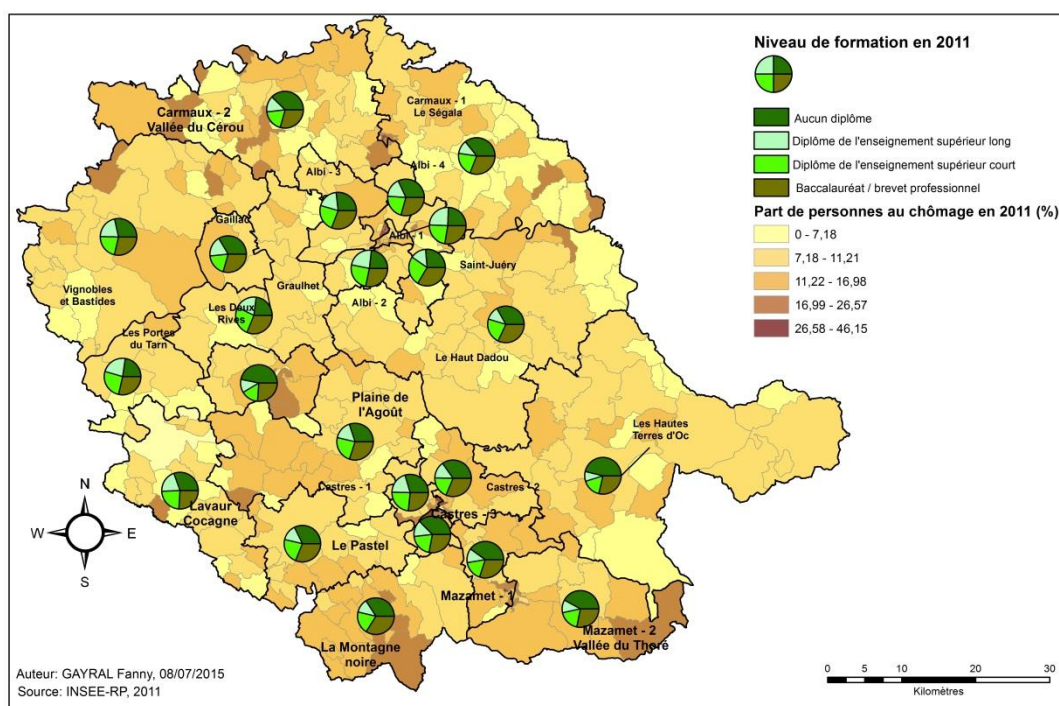
Sources : Insee, RP2007 et RP2012 exploitations principales

Selon les chiffres de l’INSEE : Le chômage touche structurellement plus les Tarnais que l'ensemble de la population de Midi-Pyrénées ou de métropole. En 2010, le chômage atteint 10,6 % de la population active du département, un taux bien plus important en comparaison de la moyenne en Midi-Pyrénées qui est de 9,4 %. Sous l'effet de la crise économique et financière de 2008, le chômage a augmenté fortement + 1,7 point entre 2008 et 2010 (en Midi-Pyrénées, 1,9 point). Il est également intéressant de noter qu’en 2011, dans le Tarn, les demandeurs d’emploi de 50 ans et plus représente 20 % des demandeurs et que 89 % d’entre eux sont employés ou ouvriers. Ceci est à rapprocher de l’histoire industrielle du département et donc de leur présence importante dans la population active. La carte 30, nous confirme la présence des personnes au chômage dans les anciens bassins industriels que sont Graulhet et le

Mazamétains. Le taux de chômage dans les cantons correspondant s'élève dans des communes à plus de 16,99 % de la population active. De forts taux sont également visibles dans la partie nord, dans les cantons de Carmaux – 2 et Carmaux – 1. Outre ces secteurs où la perte d'emploi est prépondérante, nous constatons que peu de communes du Tarn ont un taux inférieur à 7,18 %. Ces tendances sont à rapprocher du niveau de formation de la population, nous observons alors une corrélation entre les zones touchées par le chômage et les populations où les personnes sans diplôme sont nombreuses, à l'instar des cantons de Carmaux – 1, Carmaux – 2, Mazamet – 1, Mazamet - Vallée du Thoré ou encore les Hautes Terres d'Oc.

### Carte 30 :

**Le niveau de formation et le taux de chômage dans les cantons tarnais en 2011**



Face à ces constats, il apparaît indéniables que les populations fragilisées par cette situation économique peu favorable à la croissance, doivent être accompagnées par les institutions publiques tel que le département fortement impliqué dans le domaine social.

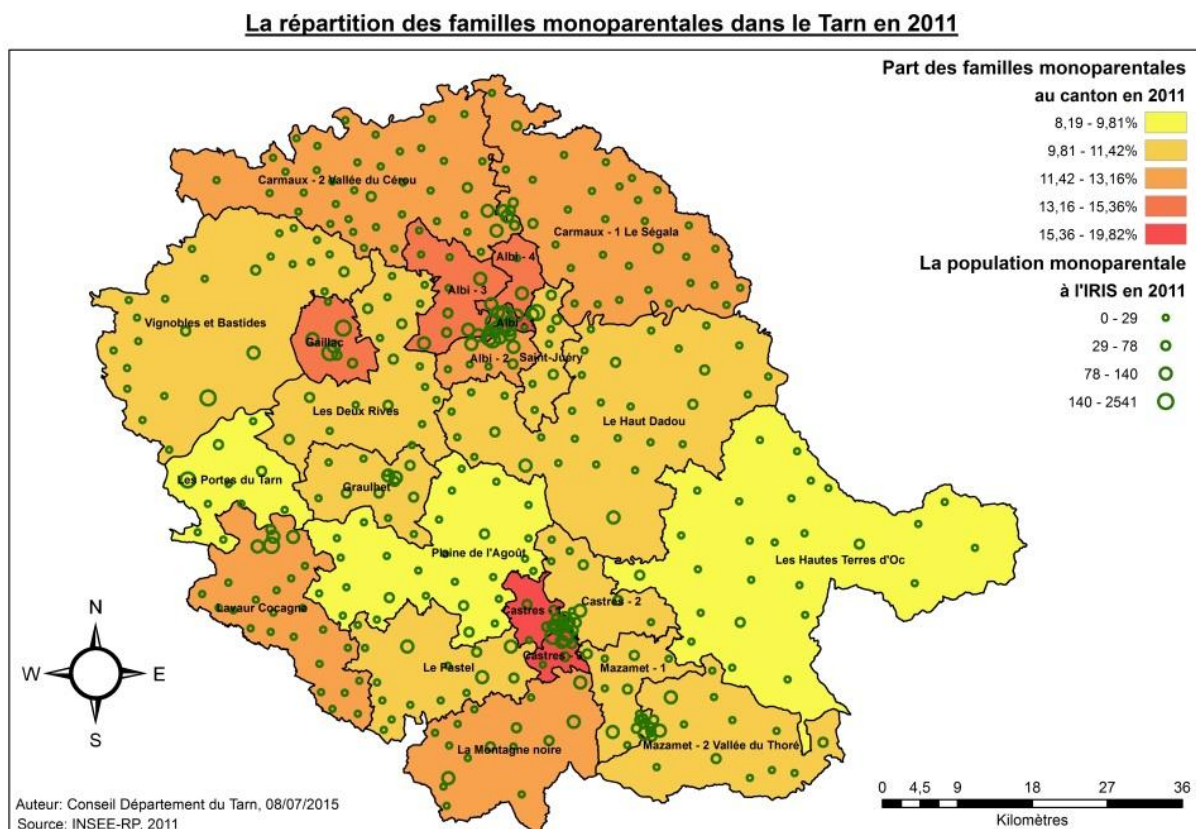
#### *b. L'accompagnement des populations fragiles*

Les Familles monoparentales en situation de précarité de longue durée :

La carte de la répartition des familles monoparentales montrent bien entendu l'importance des deux villes principales, lesquelles concentrent un nombre important de familles monoparentales en valeur brut (Castres et Albi). Lorsque nous nous intéressons à la part de celles-ci dans les vingt-trois cantons, les taux les plus élevés se localisent sur 6 cantons essentiellement urbains ;

Gaillac, Albi-3, Albi-1, Albi-4, Castres-1 et Castres-2 dont les taux se situent entre 15,36 % et 19,82 % de la population totale.

Carte 31 :



Néanmoins, lorsque nous nous intéressons à ces mêmes familles mais sous l'angle de la précarité, à savoir lorsque nous regardons les familles monoparentales bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active (RSA) sur une longue durée, d'autres tendances sont mises en évidence.

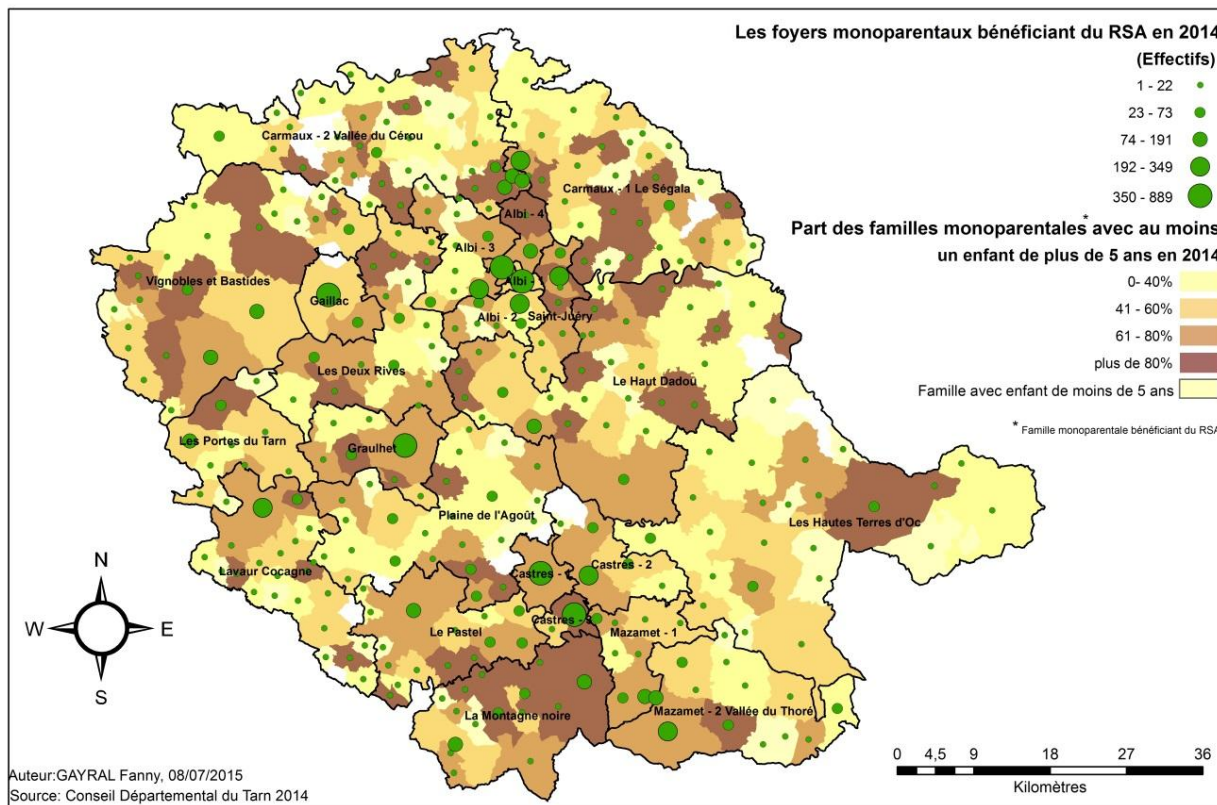
En effet, le RSA socle avec majoration dont bénéficient les mères est prévu pour une durée de 3 ans. Ces familles se concentrent dans les zones urbaines. Pendant cette période, les jeunes mères peuvent alors se retrouver en situation de précarité durant une période d'au moins 3 ans. Or lorsque nous observons la carte 32, nous constatons un nombre important de familles monoparentales avec des enfants de plus de 5ans bénéficiant du RSA, soit une durée supérieure à 3 ans. Ces familles sont ainsi prises dans une situation précaire de longue durée. Des territoires apparaissent ainsi problématiques, comme le canton de Saint-Juéry et alentour, où le taux est supérieur à 80 % sur l'ensemble des familles monoparentales (qui y sont particulièrement nombreuses), ou encore les cantons de la partie sud-est du Tarn.

Se pose ici la problématique des femmes seules car elles constituent la majorité des familles monoparentales.



Carte 32 :

**Les familles monoparentales bénéficiant du RSA dans les cantons tarnais en 2014**

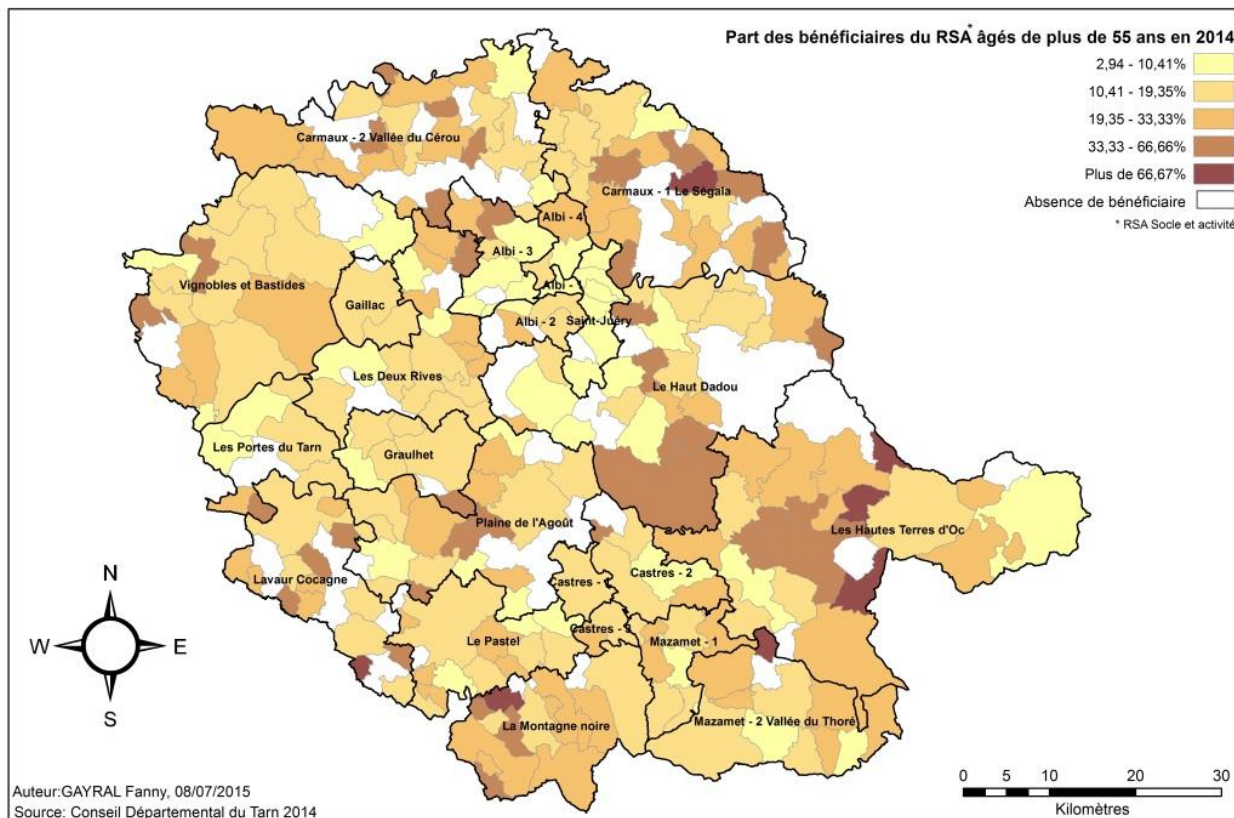


Les bénéficiaires du RSA face aux enjeux des générations :

Outre les familles monoparentales, une autre problématique semble se poser sur les territoires ; il s'agit des bénéficiaires du RSA âgés de 55 ans et plus. Il s'agit de populations qui, ayant perdu leur travail, n'ont pas retrouvé d'emploi du fait de leur âge avancé. Ces personnes de 55 ans et plus bénéficiant du RSA cotisent alors peu pour leur retraite et restent bénéficiaires du RSA jusqu'à leur 67 ans. Ce transfert de charge incombe directement sur le conseil départemental compétent en la matière. Ceci est une conséquence de l'allongement 2 ans de l'âge de départ à la retraite. Dans le département du Tarn, nous observons certaines communes dont les bénéficiaires de 55 ans et plus représentent plus de 33,33% sur la totalité de bénéficiaires. C'est ainsi le cas de Montredon-Labessonnié dans le canton du Haut Dadou, Lamontélarie, Gijounet, Escroux dans Les Hautes Terres d'Oc où le taux s'élève à plus de 66,67%.

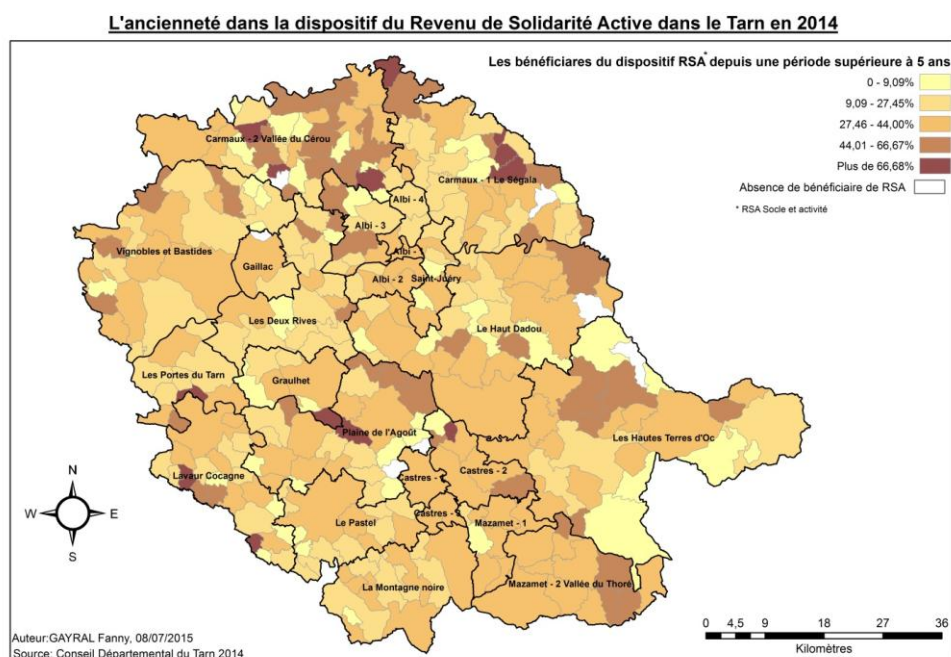
Carte 33 :

**Les Personnes de 55 ans et plus bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active de toute nature dans le Tarn en 2014**



Lorsque nous nous intéressons maintenant à l'ancienneté dans le dispositif du RSA et plus précisément aux bénéficiaires dans le dispositif depuis une durée supérieure à 5 ans, nous constatons une concentration de ces derniers dans la partie nord du département, en particulier dans le cantons de Carmaux – 2 Vallée du Cérou avec de nombreuses communes présentant un taux de d'ancienneté dans le dispositif supérieur à 44%. Néanmoins même si les forts taux semblent bien territorialisés, il n'en reste pas moins que l'ensemble des communes du Tarn présente des valeurs relativement élevées, avec 9,09% et 44% des bénéficiaires du RSA étant dans le dispositif depuis plus de 5 ans.

Carte 34 :



### L'enfance : l'accueil et la protection :

L'aide et l'action sociale en faveur de l'enfance et de la famille est un des domaines d'action du département. Il remplit une mission préventive auprès des femmes enceintes, des nourrissons et des enfants âgés de moins de 6 ans. Il soutient également la création et le développement des établissements d'accueil d'enfants de moins de 6 ans et évalue également les demandes d'agrément des assistants maternels et des assistants familiaux employés par le Département. Si nous regardons l'offre d'accueil dans le département au 26 juin 2015 (carte 35), nous constatons un nombre d'assistants maternels agréés par le Service PMI du département et un nombre de places plus important que l'offre en crèche. Par ailleurs, cette offre suit les dynamiques de l'évolution de la population du Tarn, dès lors elle se localise le long de l'A68, à l'ouest dynamique du département où se localisent les jeunes ménages actifs avec enfants. Si l'offre d'assistants maternels apparaît dispersée sur l'ensemble du territoire, le nombre de places agréées est plus ou moins important avec des valeurs nettement inférieures dans les secteurs Est et nord, où se concentre l'ensemble des difficultés.

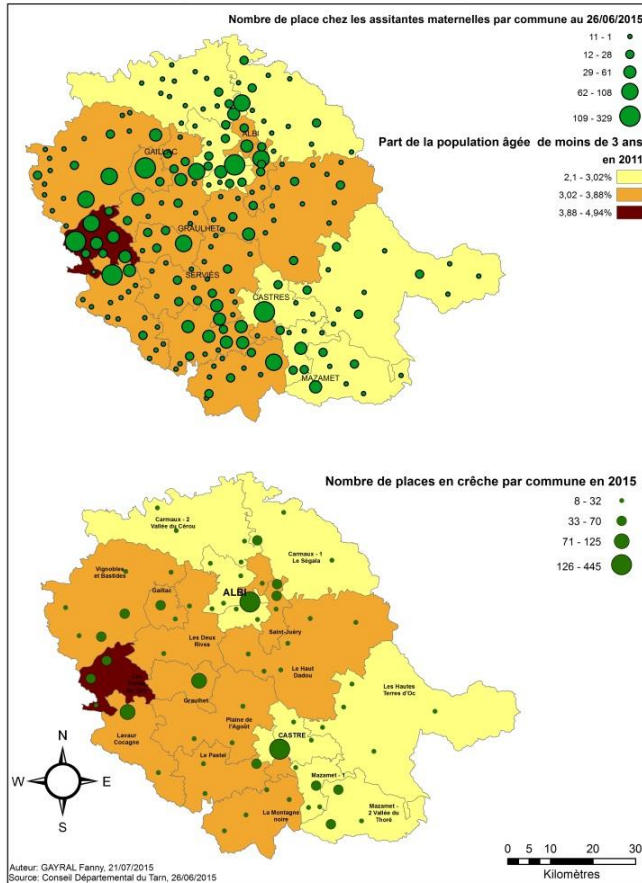
Concernant le champ de la protection de l'enfance du département du Tarn, le conseil départemental est en charge de la mise en œuvre des mesures préventives, qui sont privilégiées de sorte à intervenir le plus tôt possible auprès des enfants et de leur famille, afin d'éviter la mise en danger de l'enfant. La collectivité est également responsable des mesures de placements en établissement ou famille d'accueil. La carte 36 nous permet d'observer la répartition et la capacité d'accueil des 13 établissements de placement et de la population d'assistants familiaux employés par le département. S'agissant de ces derniers, l'âge de leur population constitue un enjeu important pour le département. En effet, un grand nombre de communes subissent un important vieillissement de leur population d'assistants familiaux. Dans la majorité des



communes, 87% de leur population d'assistants familiaux est âgés de plus de 46 ans. Un tel constat fait émerger la question du renouvellement de cette population.

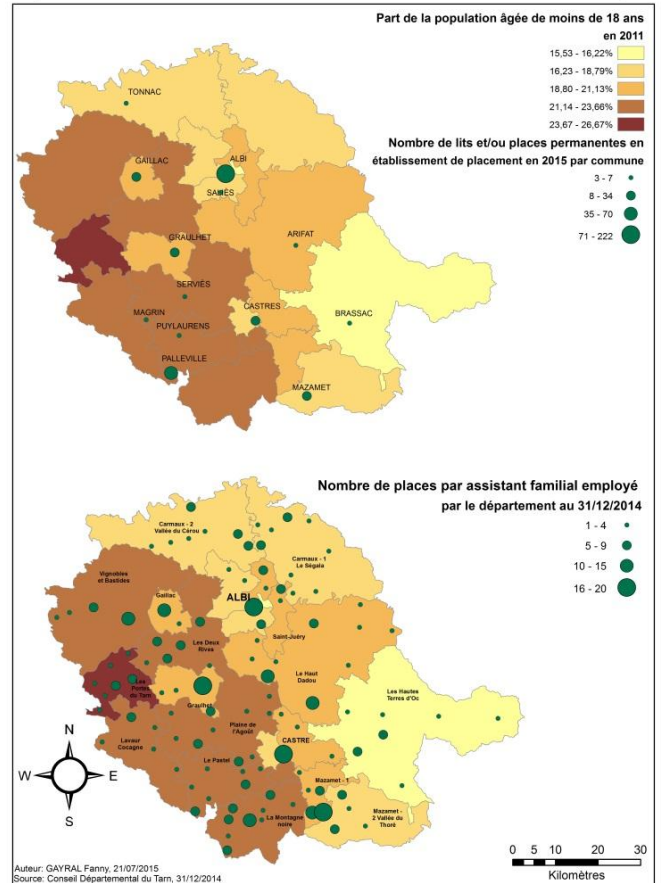
Carte 35 :

**La localisation et la capacité d'accueil des Assistantes maternelles agréées par la PMI et des crèches dans le Tarn au 26 juin 2015**



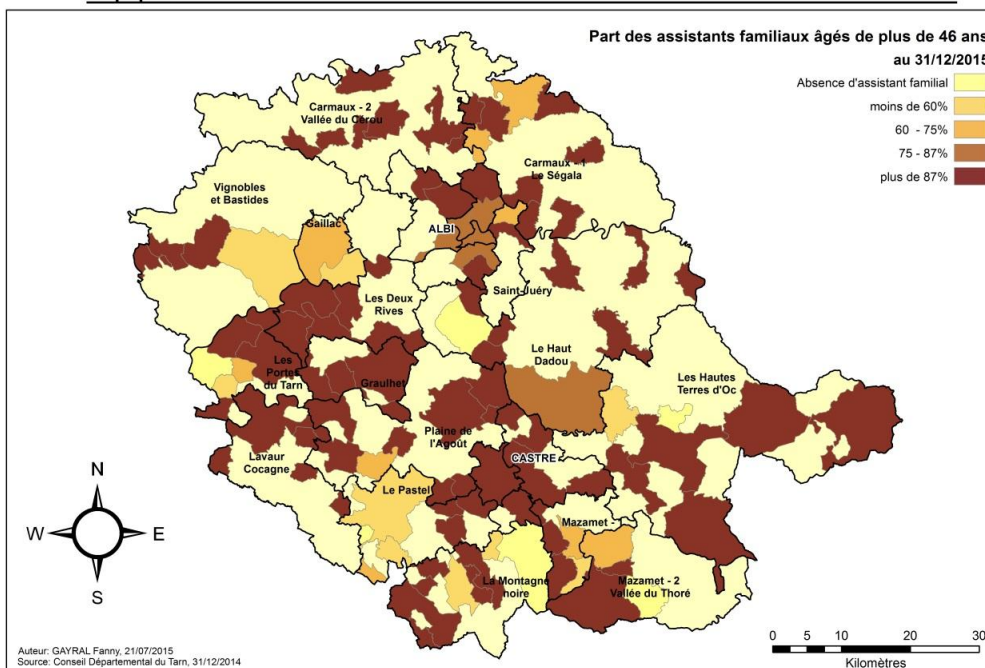
Carte 36 :

**L'Aide Sociale à l'Enfance: localisation et capacité d'accueil des Assistants Familiaux employés par le département et des établissements de placement dans le Tarn au 31 décembre 2014**



Carte 37 :

**La population vieillissante des Assistants familiaux dans les communes du Tarn au 31/12/2014**

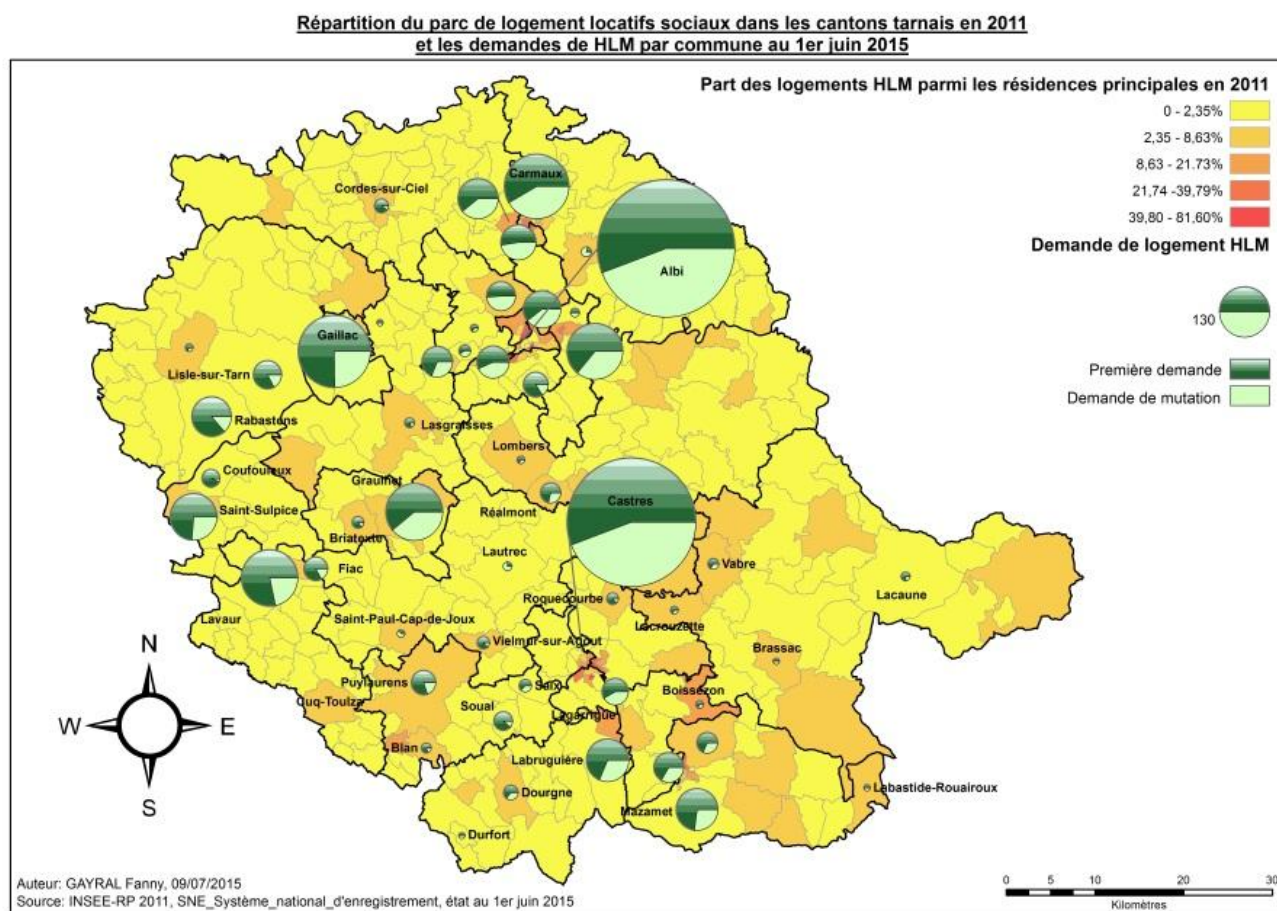


Le logement : un parc locatif qui doit se renouveler et se développer :

La structure générale du parc HLM et son implantation territoriale est le reflet de l'histoire urbaine et industrielle du département. Avant la Seconde Guerre Mondiale, c'est l'industrie charbonnière et mécanique du Carmausin et du Mazamétain qui produit du logement à loyer modéré pour ses ouvriers. La carte 38 nous confirme cette implantation dans les zones considérées.

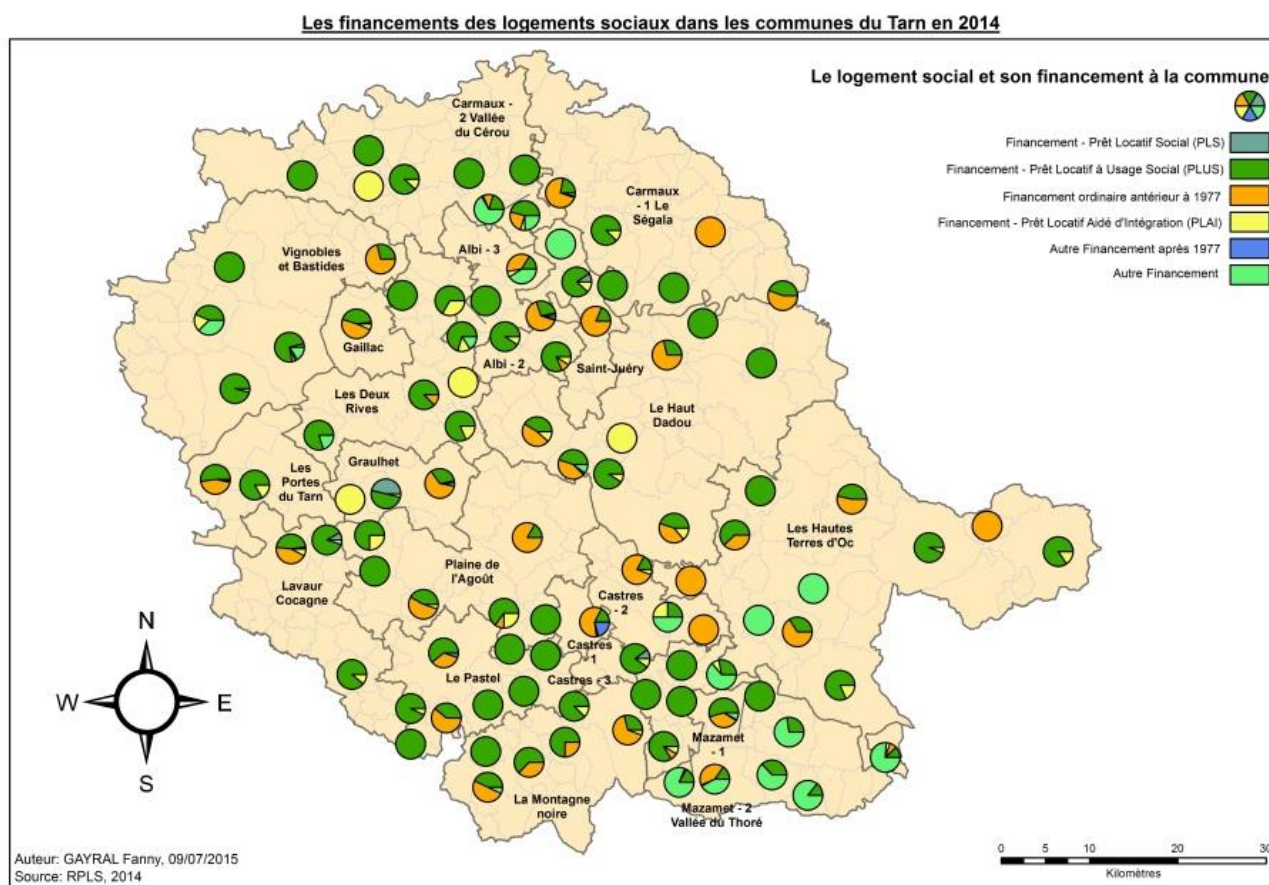
Ce mouvement se confirme durant les Trente Glorieuses et s'y ajoute un parc urbain dans les villes moyennes qui connaissent alors une forte croissance démographique. Plus de la moitié du parc HLM actuel a été construit dans les années 1960 et au début des années 1970 selon une typologie bien marquée en barres et tours regroupées dans des quartiers nouveaux (Rayssac, Cantepau, Veyrières à Albi ; Lameillé à Castres). La carte 39 représentant les financements des logements sociaux démontre l'ancienneté du parc HLM avec de nombreux financements, dans les zones en questions, effectué avant 1977. Cette même carte nous permet d'apprécier la distribution des différents types de financements de logement sociaux.

Carte 38 :





Carte 39

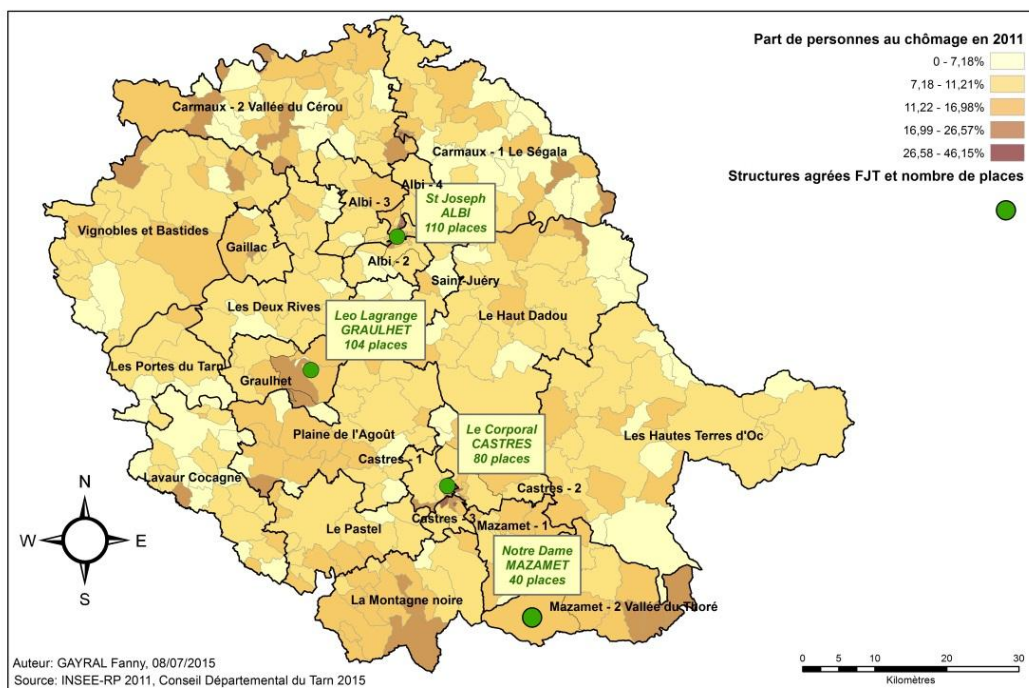


Selon les chiffres de l'INSEE, au cours de l'année 2010, un peu plus de 3 700 nouvelles demandes ont été enregistrées sur le département et 2 750 étaient toujours en attente de logement HLM au 1<sup>er</sup> janvier 2011. La carte 38 présente la répartition au 1<sup>er</sup> juin 2015 des premières demandes en logement social et les demandes de mutations dans un autre logement HLM pour des raisons ici non renseignées. Nous constatons une très forte demande pour les pôles urbains comme Albi et Castres, Gaillac et Carmaux. A l'inverse, celles-ci sont peu nombreuses dans les cantons des Hautes Terres d'Oc et le Haut Dadou. S'agissant de la distinction entre les premières demandes de logement HLM et les demandes de mutations, les premières restent majoritaires bien que les mutations apparaissent également en nombre dans certaines communes (Albi, Castres, Graulhet, Saint-Paul-Cap-de-Joux, Lautrec, Valdériès). Ceci peut indiquer une détérioration du parc HLM ancien, le désir de déménager dans un logement plus récent ou encore la volonté de se rapprocher de centre urbain et de l'emploi.

Lorsque nous nous intéressons au logement social, il faut également se pencher sur les Foyers Jeunes Travailleurs (FJT) au nombre de 4 sur le territoire tarnais localisés sur les principaux pôles urbains ; Albi, Graulhet, Castres et Mazamet. Les foyers de jeunes travailleurs (FJT) ont pour mission d'accueillir des jeunes en stage, en apprentissage ou exerçant une activité professionnelle. Ils proposent un hébergement temporaire comportant à la fois des locaux privés meublés ou non et des locaux affectés à la vie collective.

### Carte 40 :

**Le taux de chômage dans les cantons tarnais en 2011 et les structures agréées Foyer Jeunes Travailleurs en 2015**



Un département vieillissant : l'accompagnement des personnes âgées :

Le Tarn doit relever le défi majeur que constitue l'allongement de la durée de vie : le vieillissement de la population.

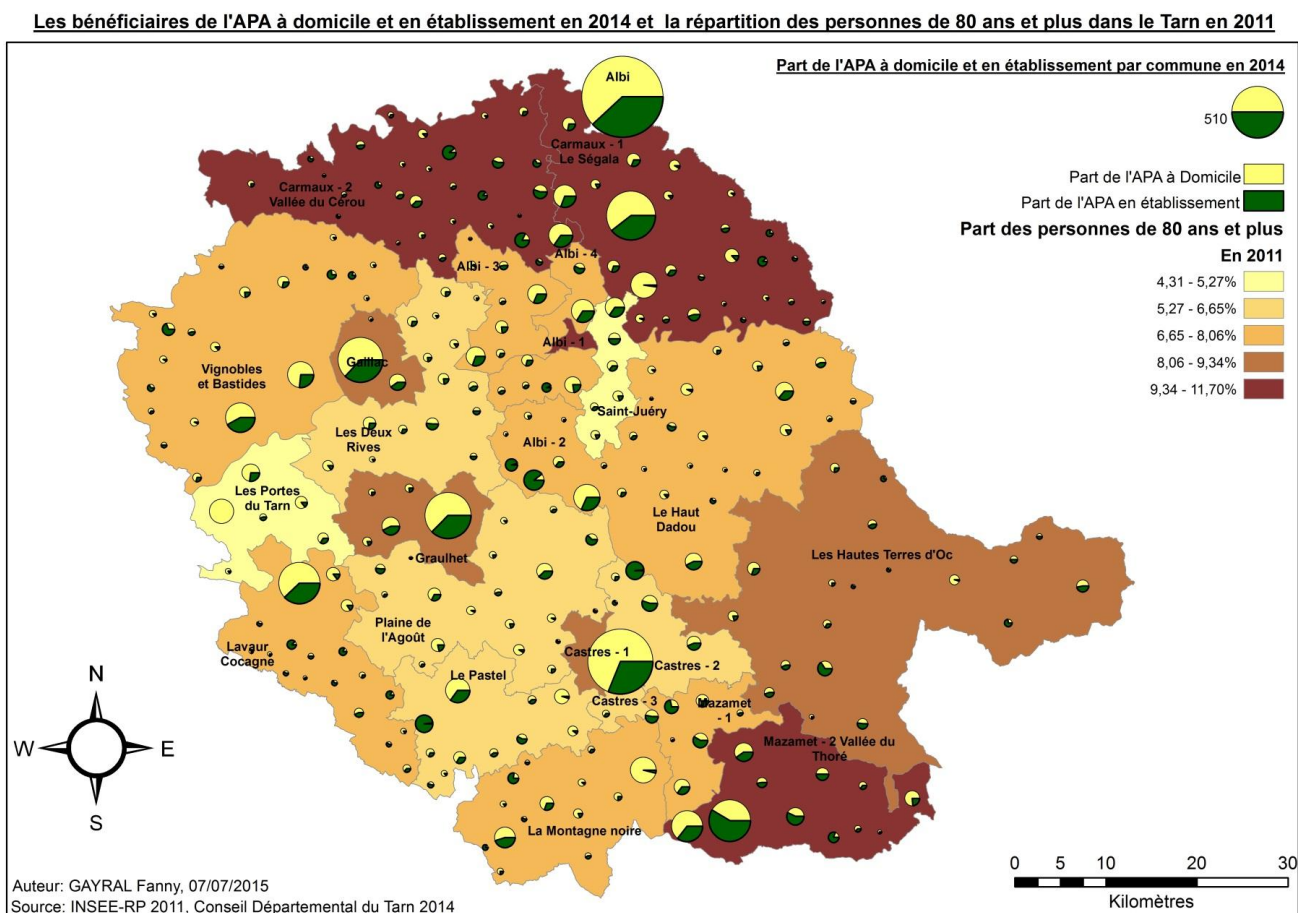
Il s'efforce de mettre en œuvre des dispositifs de solidarité en direction des personnes âgées en adéquation avec le désir, comme le maintien à domicile, et adapté à leur besoins. Pour ce faire le département un schéma départemental en faveur des personnes âgées qui dresse les orientations et actions à mettre en œuvre. Le conseil départemental a notamment pour mission de favoriser et accompagner le maintien à domicile, participer à la mise en place de solutions de prise en charge entre domicile et établissement et participer à la création et à la modernisation des établissements d'hébergement.

Le vieillissement de la population tarnais a évidemment des conséquences sur les services et équipements à mettre en place ainsi que sur la répartition géographique des aides, pour lesquelles le département est le principal acteur. Dès lors, une adaptation de l'offre de santé est indispensable. Les services de santé seront considérablement sollicités à la fois dans les zones urbanisées et dans celles où, au contraire, le vieillissement de la population crée une demande de soins. C'est cette aptitude des territoires à répondre aux nouveaux besoins et proposer une offre de soin à la fois regroupées et de proximité qui sera le vrai défi des années à venir

Une des politiques privilégiées du département tarnais et celle du maintien à domicile. Lorsque nous observons la proportion (carte 41), sur les communes du territoire, des bénéficiaires de

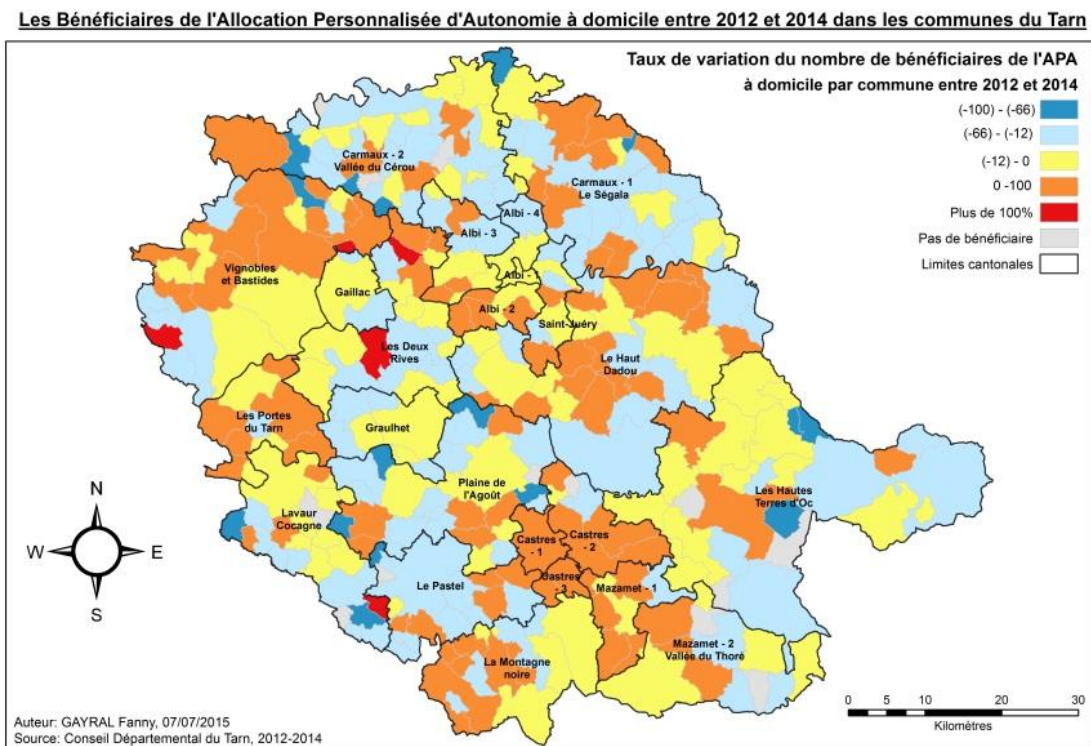
l'Allocation Personnalisées d'Autonomie (APA) à domicile et en établissement, nous constatons que pour une majorité de commune le maintien apparaît atteint. Les taux de variation (carte 42 et 43) confirmer ce constat. Néanmoins, ce dernier doit être relativisé, en effet l'âge d'entrée en établissement se situant à 80 ans en moyenne, nous pouvons supposer que les l'augmentation d'APA à domicile dont le nombre de bénéficiaires a augmenté laisse présager une entrée massive en établissement des personnes âgées autrefois maintenue au logement.

Carte 41 :

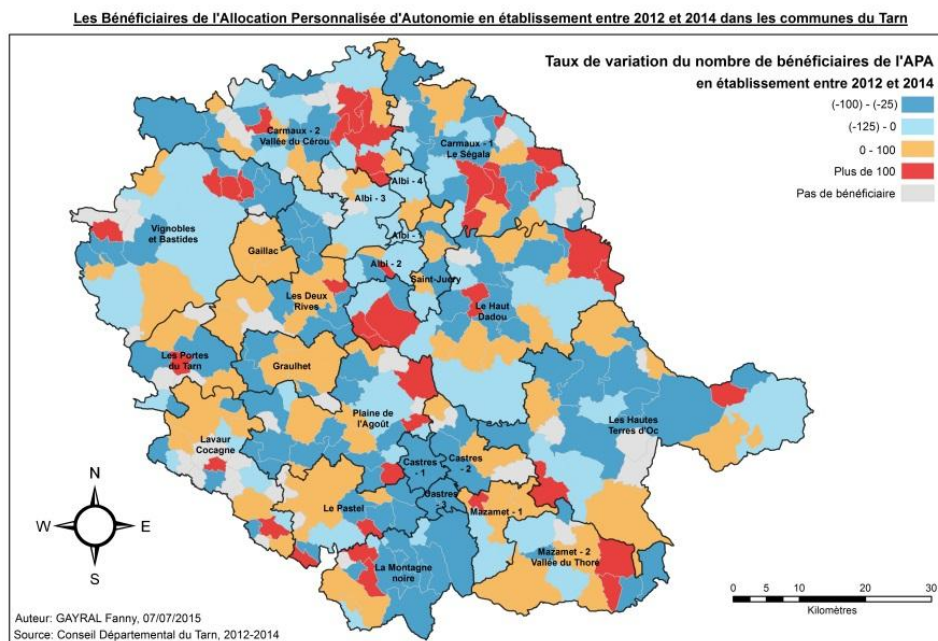




Carte 42 :



Carte 43 :



Par ailleurs, En fonction de son degré de dépendance, la personne âgée est rattachée à l'un groupe iso-ressources (Gir). Il existe 6 Gir. Seuls les Gir 1 à 4 ouvrent droit à l'APA. La personne relevant des Gir 5 ou 6 peut, quant à elle, demander une aide ménagère.

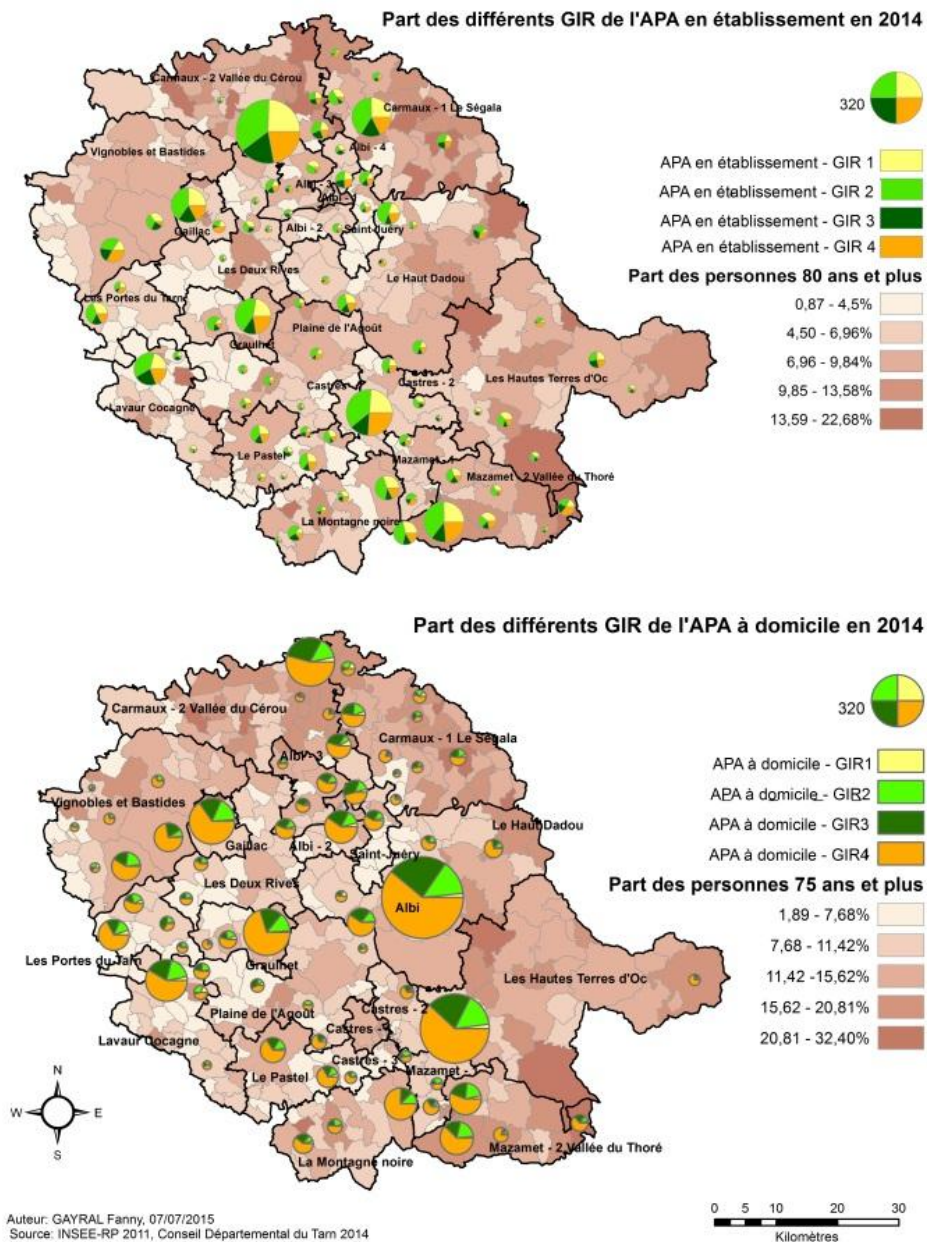
**Tableau 7 : Les degrés de dépendance des personnes âgées (Source : service-publi.fr)**

GIR	Degrés de dépendance
Gir 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personne confinée au lit ou au fauteuil, dont les fonctions mentales sont gravement altérées et qui nécessite une présence indispensable et continue d'intervenants</li> <li>• Ou personne en fin de vie</li> </ul>
Gir 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personne confinée au lit ou au fauteuil, dont les fonctions mentales ne sont pas totalement altérées et dont l'état exige une prise en charge pour la plupart des activités de la vie courante</li> <li>• Ou personne dont les fonctions mentales sont altérées, mais qui est capable de se déplacer et qui nécessite une surveillance permanente</li> </ul>
Gir 3	Personne ayant conservé son autonomie mentale, partiellement son autonomie locomotrice, mais qui a besoin quotidiennement et plusieurs fois par jour d'une aide pour les soins corporels
Gir 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personne n'assumant pas seule ses transferts mais qui, une fois levée, peut se déplacer à l'intérieur de son logement, et qui a besoin d'aides pour la toilette et l'habillement</li> <li>• Ou personne n'ayant pas de problèmes locomoteurs mais qui doit être aidée pour les soins corporels et les repas</li> </ul>
Gir 5	Personne ayant seulement besoin d'une aide ponctuelle pour la toilette, la préparation des repas et le ménage
Gir 6	Personne encore autonome pour les actes essentiels de la vie courante

Un autre constat porte sur la proportion élevée des bénéficiaires classés en **Gir 4**. A domicile, cette proportion est devenue très largement prépondérante (carte 44) sur l'ensemble des communes. En établissement, un phénomène analogue de surreprésentation du Gir 4 ne se retrouve pas et la répartition apparaît plus équilibrée entre les groupes iso-ressources. Pour les bénéficiaires de l'APA à domicile, le Gir 2 est le plus représenté en 2014. Ensemble, le Gir1 et le Gir 2 forment la moitié des bénéficiaires de l'APA accueillis en établissement. Proportionnellement, ce sont à la fois des personnes plus âgées et connaissant une perte d'autonomie plus forte qui entrent en établissement.

Carte 44:

**Les personnes âgées et l'Allocation Personnalisée d'Autonomie en établissement et à domicile par GIR en 2014 dans le Tarn**



Outre les différents aspects des cantons tarnais exposés ici, il apparaît que le département se trouve cerné par les intercommunalités, confirmant encore une fois le fait que les cantons apparaissent comme des cadres vides.

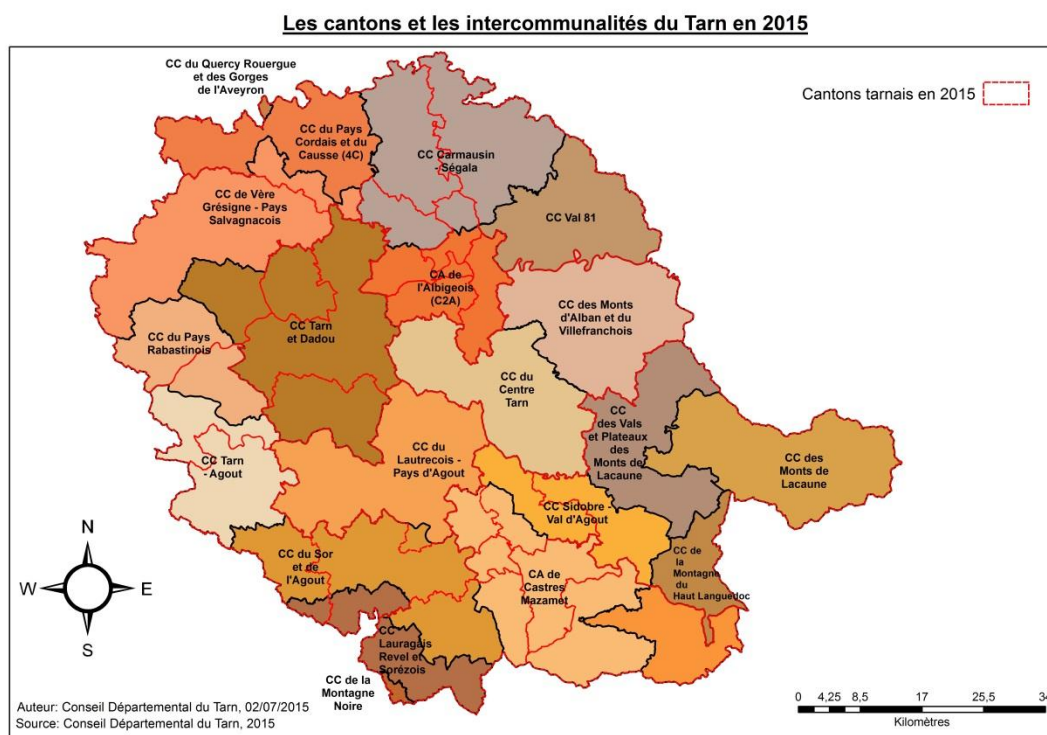


### 3.1.2. Une collectivité départementale cernée par l'intercommunalité

Il suffit de regarder la carte des intercommunalités (carte25) pour imaginer la situation dans laquelle se trouve le département du Tarn. L'institution départementale est généralement habituée à traiter avec les communes pour la mise en place des politiques publiques, or elle est aujourd'hui, avec les transferts de compétences, confrontée à la montée de l'expertise et des projets intercommunaux dans les domaines du développement économique ou de l'aménagement du territoire. De plus, elle se voit mise à la marge des décisions sans avoir la certitude que la cohérence territoriale soit de mise, au regard des différentes logiques d'intercommunalité qui se cumulent.

Au vu de la carte des intercommunalités sur le territoire tarnais et le chevauchement de certains cantons sur plusieurs intercommunalités, il est évident que la cohérence territoriale et de la mise en œuvre des politiques publiques est à questionner.

#### Carte 45:



Frédérique Tesson, dans cette perspective, cite le rapport Mauroy, lequel poserait « *l'intercommunalité comme menace ultime pour le département* »<sup>27</sup> et par conséquent également pour ses territoires d'élection que sont les cantons, du fait de la liberté face aux limites administratives que possèdent les intercommunalités. De plus, ces dernières, avec les solidarités locales, sont plus à même de faire correspondre leur territoire de coopération avec les

<sup>27</sup> Frédéric Tesson, « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires » », *Annales de géographie* 2/2006 (n° 648), p. 197-216, [[www.cairn.info/revue-annaes-de-geographie-2006-2-page-197.htm](http://www.cairn.info/revue-annaes-de-geographie-2006-2-page-197.htm).]

territoires vécus, avec les bassins de vie, les territoires du quotidien. Chose qui n'est pas respectée lors du découpage des cantons en fonction d'un équilibre démographique.

De ce fait, l'analyse des phénomènes spatiaux à l'échelle des cantons tarnais, est intéressante en termes de portrait de territoire pour les élus de sorte à « *donner des éclairages sur le territoire sur lequel ils ont été élus* » (Entretien n°1, Annexe B). La refonte de la carte cantonale ayant donné lieu à des cantons, dont les spécificités sont peu connues, une étude à cet échelon constitue un projet « *très pédagogique* » (Entretien n°2, Annexe C). Le canton est ainsi « *un échelon qui permet quand même de faciliter le dialogue* » (Entretien n°1) et qui permet de maintenir « *le lien de proximité* » avec le local. Toutefois, il faut éviter « *d'en faire des instances à part entière sur lequel les élus essaieraient d'attirer les fonds, les politiques* » ou un « *un échelon stratégique* » (Entretien n°1), il reste « *un échelon de dialogue* » (Entretien n°1). En effet, nous ne pouvons pas « *étudier réellement les évolutions ni la dynamique des populations en travaillant au niveau des limites cantonales qui n'ont aucune cohérences avec les différents flux qui peuvent exister au niveau du département, je pense qu'il y a aucune cohérences, aucuns intérêt à faire ça , par contre c'est intéressant pour les élus il faut bien qu'ils aient quelques outils pour pouvoir construire leurs actions* » (Entretien n°3, Annexe D).

Dès lors, en réponse à la première hypothèse qui a été posée dans le cadre de ce mémoire, nous pouvons conclure qu'une étude des phénomènes sociaux économiques à l'échelle du canton est pertinente en ce sens qu'il est indispensable pour les élus d'avoir un portrait de leur territoire d'élection. Néanmoins, pour l'action publique, les entretiens réalisés ont laissé entendre qu'un tel exercice peut conduire à des « dérives » avec une mise en concurrence des élus.

### 3.2. Le canton : territoire d'élection et risque de mise en concurrence des élus

Une étude des phénomènes spatiaux à l'échelle du canton, qui est un territoire d'élection et donc de pouvoir, pousse à se questionner sur les dérives qu'une telle étude peut engendrer et notamment celle de la mise en concurrence des élus et le glissement du statut de territoire de dialogue à territoire d'action. Toujours lors des entretiens réalisés dans le cadre de ce mémoire, les différents responsables de service ont mis chacun l'accent sur ce risque ; l'entrée en concurrence des élus qui se verraient attirer les politiques publiques au profit de leur canton d'élection :

« Les élus du département ne sont pas missionnés, ils ne sont pas élus que pour piloter leur canton, ils sont d'abord des élus du département et donc là y a des tensions qui peuvent apparaître, c'est-à-dire, que nous, on peut pas mettre en œuvre les politiques d'action sociale uniquement en fonction des idées des élus cantonaux sur leur canton, donc c'est pour ça qu'il y a un président avec un exécutif et une commission permanente que les choses se régulent là » (Entretien n°1, Annexe A)

« Qu'on crée des présentations et des cartographies qui accentuent la tendance naturelle des élus cantonaux, de piloter leur petit canton, de négocier le bout de budget, le bout de gras de machin bidule pendant que le président avec sa commission, il essaie lui de dire : « attendez on pilote sur le département et vous arrêtez chacun de tirer la couverture de votre côté » » (Entretien n°1)

« Aujourd'hui ce ne sont pas des territoires d'action, [...] (il ne faut) pas prendre les choses par le petit bout de la lorgnette, qu'est ce que je fais pour mon canton. » (Entretien n°2, Annexe B)

Ce risque de déviation dans la politique publique est d'autant plus important pour certains champs de métier du département et notamment pour le plus sensible, en l'espèce, le champ du social. En effet, pour ce dernier, l'échelon d'action n'est pas le canton, mais les pôles territoriaux et les maisons du département, sur lesquels s'organisent les équipes des techniciens sociaux.

« Nos territoires d'action, de la compétence sociale.... on est tenu normalement de part nos textes, de part nos statuts, à avoir une vision en même temps égalitaire et être en même temps, être dans des démarches de compensations des déficits, des handicaps des territoires et des populations. Donc ces logiques là ne s'appliquent pas forcément à un terme cantonal »  
(Entretien n°1, Annexe A)

### Carte 46 :



Dès lors, une étude réalisée, avec des statistiques projetées au canton, à destinations des élus, amène de la confusion entre les élus, les différents services et donc l'action sur le terrain. La concurrence peut également faire son entrée avec des élus pointant leur canton moins bien équipé que d'autres en services.

Maintenant au-delà du questionnement des échelles d'action et d'étude, se pose la question des outils et des méthodes de recherche et d'analyse pour comprendre les territoires et les grandes dynamiques qui les animent. Dans le Tarn l'étude à l'échelon du canton s'est réalisée au travers de la mise en place d'un atlas cartographique.

## **PARTIE 2 : L'ATLAS CARTOGRAPHIQUE DU DÉPARTEMENT DU TARN : UNE ÉTUDE DE LA SPATIALISATION DES PHÉNOMÈNES A UN INSTANT « T »**

### **1. Un atlas au service de la gestion du territoire**

L'élaboration d'un atlas cartographique au sein d'une institution telle que le conseil départemental du Tarn constitue indiscutablement un outil d'aide à la décision (1.1) du fait de sa grande capacité à diffuser les messages visuellement et rapidement. Cependant, certaines caractéristiques propres à la carte doivent être prises en considération de sorte que l'atlas soit utilisé à bon escient (1.2).

#### **1.1. Un atlas : un outil d'aide à la décision à destination des élus**

Lors de mon stage de fin d'étude au sein du conseil départemental du Tarn à Albi, ma mission consistait à élaborer un atlas cartographique sur la base d'une analyse socio-économique à l'échelle des nouveaux cantons créés par la loi du 17 mai 2013.

En effet, Le département du Tarn, suite au décret n° 2014-170 du 17 février 2014 portant délimitation des cantons dans le département du Tarn, comprend aujourd'hui 23 cantons au lieu de 46 cantons.

#### Listes des 23 cantons :

— canton n° 1 (Albi-1)	— canton n° 13 (Le Haut Dadou)
— canton n° 2 (Albi-2)	— canton n° 14 (Les Hautes Terres d'Oc)
— canton n° 3 (Albi-3)	— canton n° 15 (Lavaur Cocagne)
— canton n° 4 (Albi-4)	— canton n° 16 (Mazamet-1)
— canton n° 5 (Carmaux-1 Le Ségala)	— canton n° 17 (Mazamet-2 Vallée du Thoré)
— canton n° 6 (Carmaux-2 Vallée du Cérou)	— canton n° 18 (La Montagne noire)
— canton n° 7 (Castres-1)	— canton n° 19 (Le Pastel)
— canton n° 8 (Castres-2)	— canton n° 20 (Plaine de l'Agoût)
— canton n° 9 (Castres-3)	— canton n° 21 (Les Portes du Tarn)
— canton n° 10 (Les Deux Rives)	— canton n° 22 (Saint-Juéry)
— canton n° 11 (Gaillac)	— canton n° 23 (Vignobles et Bastides)
— canton n° 12 (Graulhet)	

Le découpage territorial des cantons en 2015 introduisant une nouvelle donne dans l'approche territoriale départementale, implique la mise en place d'une étude pour connaître ces nouveaux territoires afin d'instaurer une gestion et une planification plus fine. Le Conseil Départemental du Tarn a donc décidé de se doter d'un outil d'aide à la décision ; l'atlas cantonal cartographique.

L'atlas devait principalement aborder les sujets qui renvoient aux compétences du Conseil Départemental du Tarn de sorte à soutenir ses actions. Néanmoins seules les données nécessaires à la réalisation de portraits de cantons ont été utilisées, les données d'activités ont été exclues, l'atlas n'ayant pas pour ambition de faire un bilan de l'activité du Tarn et encore moins instaurer une comparaison entre les territoires considérés.

Ce travail, à destination des élus, devait permettre d'identifier les grandes tendances des territoires, évaluer les évolutions et ainsi aider à la gestion territoriale.

L'objectif de ce travail est « la vulgarisation » de documents de travail technique, de données statistiques par le biais de la carte, celle-ci étant un bon outil de communication et d'aide du fait de sa lecture rapide.

L'atlas ayant pour ambition d'être un outil cartographique d'aide à la décision, à destination des élus, il est particulièrement important de prendre en compte les différents aspects de la carte. Effectivement, elle a pour faiblesse d'être facilement instrumentalisée, il faut ainsi être vigilant sur le message qu'elle véhicule, puisque celui-ci peut être utilisé à des fins politiques et des jeux de pouvoirs des élus.

## 1.2. L'Atlas cartographique au regard de ses atouts et des ses limites

La spatialisation des phénomènes au travers d'un atlas cartographique conjugue à la fois des avantages et des inconvénients.

Comme il a été dit précédemment le risque d'instrumentaliser les messages véhiculés par la carte constitue un véritable inconvénient dans un outil d'aide à la décision comme un atlas à destination des élus. Les instruments de l'action publique sont des « *instruments politisés qui révèlent des enjeux politiques souvent implicites par rapport à la légitimité technique mais qui n'en sont pas moins présents* »<sup>28</sup>. Dès lors, les politiques peuvent les utiliser sous couvert de dépolitiser des questions qui sont alors politiques (Lascoumes, Le Galès, 2005).

L'éventualité d'instrumentalisation des cartes de un atlas, rend d'autant plus indispensable l'utilisation de données fiables et maîtrisées, données qui seront cartographiées et ensuite interprétées. L'interprétation des informations nécessite également une attention particulière, « *il ne faut pas dessaisir les chefs de service du social ou d'autres de ce qu'ils travaillent, de ce qu'ils construisent [...] il y a une expertise à poser sur les données qu'on produit [...] les données c'est pas des choses que tout le monde peut utiliser* ». Dans le cas d'une collectivité territoriale comme le département tarnais, si le risque

---

<sup>28</sup> Pauline Lenormand, « Un instrument d'action publique pour la gouvernance Pyrénéenne : l'expérience du SIG Pyrénées. », *Géographie, économie, société* 1/2014 (Vol. 16), p. 47-63, [www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2014-1-page-47.htm.]

d'instrumentalisation des messages et l'expertise de la donnée ne sont pas respectées, en d'autres termes, « *si la donnée est bonne ou pas, ça pose problème [...] en terme de crédibilité de la collectivité* ».

Par ailleurs, la vocation de l'atlas n'est pas unique et se veut évolutive dans le temps. En effet, la base de données de l'atlas à l'échelle cantonale et les indicateurs choisis en fonction de la possibilité d'actualisation, servira de support de base à la création d'un observatoire de l'environnement. Dès lors, un certain nombre d'indicateurs de cette base seront retenus, les plus pertinents et les plus faciles à collecter. De cette manière, cet observatoire viendra renforcer le rôle d'outil d'aide à la décision.

## 2. La nécessité d'une observation sur un temps long pour une cohérence de l'action publique sur les territoires

Un observatoire est « *un dispositif mis en œuvre par plusieurs partenaires pour suivre l'évolution d'un ou plusieurs phénomènes, dans l'espace et dans le temps* »<sup>29</sup>. Cet outil apparaît comme pertinent pour action sur les territoires cohérente (2.1), pourtant sa mise en œuvre n'est pas aisée (2.2.). Cette dernière partie nous permettra de mettre en exergue les exigences d'un tel dispositif et ses contraintes.

### 2.1. L'observatoire des territoires : un outil pour une cohérence de l'action territoriale

L'assistance d'outil tel que les observatoires, souvent numériques, sont de plus en plus répandus pour assister les élus ou les techniciens dans leur prise de décision. Notre analyse ici se concentre sur l'observatoire, des phénomènes socio-économiques, qui doit être mis en place dans le Tarn et s'appuie sur des observations et des entretiens qui ont été réalisés au sein du conseil départemental localisé à Albi. Cette propension pour les outils d'aide à la décision peut s'expliquer par la nécessité de faire converger une quantité d'information sur les territoires de même ou différente échelle, de les croiser, pour donner lieu à des politiques territoriales cohérentes et globales. Effectivement, l'enjeu est alors de produire « *une connaissance partagée sur ces territoires [...] (de sorte à) prendre des décisions négociées, concertées, transparents et efficaces* »<sup>30</sup>. La co-construction éviterait ainsi le travail « doublon » et améliorerait l'efficacité des actions et leur fiabilité.

Un observatoire des territoires est alors un instrument au service de professionnels de développement territorial qui permettrait de créer de l'information mais surtout de la mutualiser et cela de sorte à améliorer l'efficacité de l'action publique.

<sup>29</sup> Alexandre Moine, *Le territoire : comment observer un système complexe*, Paris, l'Harmattan, 2007, p.125.

<sup>30</sup> Pauline Lenormand, « Un instrument d'action publique pour la gouvernance Pyrénéenne : l'expérience du SIG Pyrénées. », *Géographie, économie, société* 1/2014 (Vol. 16) , p. 47-63, [[www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2014-1-page-47.htm](http://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2014-1-page-47.htm).]



La pertinence d'un observatoire est à penser dans le contexte territorial français, entre services décentralisés et déconcentrés, les intercommunalités, etc., en somme, au milieu du millefeuille administratif qui induit une mise en œuvre et une construction de l'action publique complexe. A ce jour, le défi de l'administration publique tend vers une modernisation et une mutualisation de son action. C'est ainsi dans cette situation qu'il faut raisonner la fonction d'un observatoire.

La mise en place d'un observatoire des territoires nécessite néanmoins des procédures à respecter, une bonne conduite à respecter de sorte à rendre l'outil performant et induire de la pérennité. Dès lors la condition qui apparaît indispensable, lorsqu'on s'intéresse à la mise en œuvre d'un tel outil, est d'inscrire les finalités de l'observatoire dans un système de conduite concertée, la co-construction permet ainsi un niveau d'expertise non négligeable, en centralisant les compétences, et garantie une pertinence dans le choix des domaines d'action à mettre en place sur un territoire. La notion de « partage » ici prend tout son sens. Dès lors pour son bon fonctionnement, un observatoire doit pouvoir bénéficier de la coopération d'acteurs multiples (publics ou privés) et d'une synergie pouvant le porter sur un long terme et en conséquence aboutir à l'étude de l'évolution des phénomènes territoriaux. Comme l'expliquait un des chefs de service du département du Tarn ; *« c'est la question de l'animation au long cours, de la permanence des méthodes, d'une énergie à redéployer pour s'assurer que l'observatoire perdure sur un long terme. »* (Entretien n°2, Annexe C).

Il constitue un outil d'aide à la décision pour l'ensemble des partenaires engagés dans la démarche, car il livre les éléments d'éclairage permettant aux différents acteurs d'agir en connaissance de cause. De ce fait, l'observatoire va alimenter les débats et l'orienter vers les enjeux de territoires et leurs réalités sociales et économiques. Par conséquent, sa finalité se situe en amont de la prise de décision et induit la concertation des partenaires à l'œuvre, lesquels, bien qu'ils soient chacun dans une logique d'action propre, vont se retrouver face à des enjeux de territoires communs.

Il est difficile de savoir si l'observatoire constitue être la réponse adaptée à l'ambition de moderniser et mutualiser l'action publique, mais il apparaît au regard de mon stage être un outil d'expertise adéquate pour la pertinence et la construction des stratégies d'action publique. Cependant, si ce constat a semblé évident au sein du conseil départemental du Tarn, le désir, qui anime certains agents tarnais, va se confronter à un phénomène que l'on pourrait qualifier de *« culture de la collectivité »* (Entretien n°1 et n°2, Annexe B et C) et d'un certain stoïcisme des services.

## 2.2. L'observatoire et ses contraintes de mise en place : le cas de la collectivité territoriale du département du Tarn

L'observatoire s'impose mais il faut prendre en compte leur complexité que se soit au travers de la variété des acteurs sur un territoire ou de la multiplicité des phénomènes à l'œuvre et sans cesse en évolution. Ces phénomènes évoluant, il est indispensable de les

étudier et de les connaître pour ensuite agir. Pourtant, la mise en œuvre d'un observatoire peut rencontrer des difficultés.

### 2.2.1. La nécessité de mise en relation des acteurs : des difficultés inhérentes à la structure

Mon expérience au sein du conseil départemental d Tarn m'a montré l'importance du rôle des acteurs dans l'élaboration d'un observatoire.

Au regard des phénomènes à étudier par le biais de l'observatoire, il est nécessaire d'identifier les acteurs indispensables au projet. Une fois identifié, il s'agit de comprendre dans quelle mesure ils vont pouvoir contribuer à l'enrichissement de l'observatoire en termes d'apport de données, mais également, ce qu'ils vont pouvoir retirer de celui-ci. En effet, comme le disait un des agents du conseil départemental tarnais : « *On collecte mais aujourd'hui, on ne sait pas bien faire la valorisation auprès des gens qui ont produit les données [...] demander, demander, demander, sans donner à son tour, ça ne motive pas à redonner l'année suivante.* » (Entretien n°2, Annexe C). Dès, les acteurs se mobilisent rarement autour d'un projet s'il n'y trouve pas d'intérêt.

S'il s'agit d'un outil d'aide à la décision permettant de diagnostics de façon global et prospective la complexité des territoires, et d'évaluer les politiques qui structurent ces mêmes territoires, la mise en place d'un observatoire est resté le fruit de la coopération d'acteurs. Ainsi pour que le projet puisse vivre et subsister ce sont les institutions et surtout les agents porteurs qui doivent s'impliquer. Néanmoins, il est difficile d'impulser ou même d'initier la concertation entre les acteurs concernés.

Dans le Tarn, la démarche, bien qu'impulsé par certains chefs de service, rencontre des difficultés inhérentes à la structures et aux agents qui le composent. Il s'agit pour l'essentiel de « *la question du comment on travaille ensemble* » (Entretien n°1, Annexe B) dans une collectivité territoriale où « *la transversalité n'existe pas* » (Entretien n°1). Ce travail de co-construction est une tâche qualifiée « d'ardue » en ce sens que cela nécessite de « *déboucher sur une définition partagée de ce que l'on souhaite suivre* » (Entretien n°2, Annexe C). Cela demande alors « de définir le rôle dans chacun » (Entretien n°2, Annexe C), cependant comme le précise ce dernier agent « *on n'a pas suffisamment cette culture (de partage)[...] on a du mal à suivre les sujets dans le temps* ». Au grès de mes observations au sein du conseil départemental j'ai pu constater que cette structuration ne fait que débiter et que la communication au sein même de la collectivité n'est pas efficiente et que par conséquence celle avec des organismes externes non plus.

Outre ces difficultés dans la structuration et la mise en place d'un observatoire, le conseil départemental se confronte à un autre problème. En effet, l'objectif est de construire un observatoire cartographique, or cette dernière donnée induit davantage de contrainte pour la création d'un tel outil.

### 2.2.2. La nécessité de pouvoir projeter la donnée aux échelons désirés pour croiser les phénomènes : des difficultés inhérentes au projet

Si nous nous intéressons au contenu même de l'observatoire, à ce qu'il peut offrir en terme d'information ou de gestion de données spatialisées (dans le cas d'un observatoire cartographique), une contrainte peut être pointée du doigt ; celle des difficultés de représentation de l'information. En effet, le chef du service SIG du Tarn explique que « *la principale contrainte c'est le recueil de données, sachant que aujourd'hui on a de grosses difficultés à recueillir des données homogènes à la fois dans le temps, dans la qualité, dans l'information* » (Entretien n°3, Annexe D).

Ce constat est perceptible au sein même du conseil départemental du Tarn, entre les services. L'exemple de la Direction générale de la solidarité peut très bien illustrer cette situation. Les données pouvant être cartographiées au profit de l'observatoire sont pour l'essentiel des données pouvant être projetées à l'échelon d'action des services, à savoir les pôles territoriaux et les maisons du département. Or pour pouvoir alimenter l'observatoire le mieux possible, ces données devraient pouvoir être utilisées pour une étude à différentes échelles du territoire, allant de l'infra-communal au département, passant par la commune ou les intercommunalités. Or obtenir de la donnée aussi homogène dans les différents services du conseil départemental ou tous autres organismes ne s'avère pas possible à ce jour. Seules les données issues de la base statistique de l'INSEE répondent à ses critères par le biais des IRIS, « Ilots Regroupés pour l'Information Statistique ». Ceux-ci ne posent ici aucun problème.

Pour palier en partie à une telle déconvenue dans la mise en œuvre d'un observatoire des territoires, un travail en amont doit être réalisé, il s'agit de la concertation entre les partenaires afin de définir les indicateurs pouvant être projetés sur les échelons désirés et surtout pouvant être actualisés régulièrement pour rentrer dans la logique d'observation à long terme de l'outil. Là encore, la tâche ne peut s'effectuer que si la première condition de « mise en relation des partenaires » est acquise.

Nous comprenons donc que dans le cas du conseil départemental du Tarn, bien que le projet soit déjà impulsé, tout reste à construire.

Par ailleurs, ce genre de démarches tend à se multiplier comme en témoigne la Directive européenne Inspire. L'ordonnance du 21 octobre 2010 a transposé dans le droit français la directive européenne Inspire, qui, pour « *favoriser la protection de l'environnement, impose aux autorités publiques, d'une part de publier sur Internet leurs données environnementales géographiques, d'autre part de les partager entre elles* »<sup>31</sup>. Bien qu'en premier lieu, les prérogatives soient dans une perspective environnementale, le champ de l'environnement étant transversal à une multitude de domaines d'action sur les territoires, l'ensemble des

<sup>31</sup> Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *La directive Inspire pour les néophytes*, 3e édition décembre 2011.

disciplines sont concernées par cet objectif « d'open data ». La finalité des dispositions de la directive est de faciliter la réalisation d'étude et donc la conception, le suivi et l'évaluation des politiques publiques, ambition partagée par l'outil qu'est l'observatoire des territoires. Pour cela, elle vise à « *décloisonner l'information entre les autorités publiques, d'améliorer leur efficacité et de fournir de meilleurs services aux citoyens* ». Elle résume dès lors les nouvelles dispositions résultant de la transposition de la directives Inspire (obligations imposées aux autorités publiques) et un guide de la démarche. Tant de dispositions pouvant palier aux difficultés rencontrées au sein de l'institution départementale tarnaise et précédemment citées.

Néanmoins, nous pouvons rester dubitatif qu'en à cette directive qui, au-delà de ses aspects théoriques organisationnels, ne tient pas compte des réalités de terrains lesquelles sont intimement liées à la fois aux spécificités des territoires mais également à l'humain. En effet, la réussite de tel projet dépend beaucoup des ambitions des personnes en charge et à leur implication. Le fonctionnement des structures, quelles soient publiques ou privées, ne sont en effet que le reflet des hommes et des femmes qui les font vivre.

## CONCLUSION

Au terme de cette analyse, plusieurs constats peuvent être faits. En premier lieu et en réponse à la première hypothèse posée ; l'échelon cantonal apparaît comme un échelon approprié à l'étude des phénomènes socio-économiques. Néanmoins, certains aspects sont à relativiser. Effectivement, si le canton constitue un échelon pertinent pour renseigner les élus sur les dynamiques territoriales et les enjeux de leur territoire d'élection ainsi que créer un lien de proximité avec le local, il reste à questionner en raison de son simple statut de circonscription d'élection. Une analyse départementale ne peut donc pas se faire uniquement sur le plan cantonal, ce dernier est d'ailleurs souvent remis en cause. Au-delà même du fait que le canton à lui seul soit discuté, il est aussi mis en péril par le débat qui accuse le département et le menace de suppression. Nous avons également bien vu sur le cas d'espèce, le département du Tarn, que la réalisation d'un atlas à l'échelle du canton était plutôt controversé et engendrait des tensions entre les différents services du conseil départemental. Des tensions dues à la fois à des appréhensions envers une étude qui pourrait soulever la compétition entre les élus des vingt-trois cantons tarnais qui pourraient être tenté de privilégier le développement de leur circonscription d'élection mais également du fait que certaines données des services, pour alimenter cet atlas, ne sont pas disponibles à l'échelle appropriée. Le canton est en effet le territoire d'élection et non pas un échelon stratégique d'action, ainsi pour donner un exemple, nous pouvons rappeler le cas de la Direction Générale de la Solidarité du Tarn, qui à l'instar d'autres services, possède leurs propres territoires d'actions sur lesquels s'organisent les équipes du domaine social mais également qui constitue l'échelon d'agrégation des données. Dès lors une analyse socio-économique à l'échelon du canton peut participer à gommer les déséquilibres et à dynamiser un territoire en ce sens qu'elle a le pouvoir d'orienter les décisions des élus et donc de l'action publique

Pour finir, en réponse à la seconde hypothèse, relative à la spatialisation des phénomènes, il s'est avéré, au terme d'exercices pratiques dans le cadre d'un stage et d'entretiens avec les chefs de services du conseil départemental du Tarn, que cette spatialisation des phénomènes pouvant révéler les tendances et les évolutions des territoires était utile à la condition que ses limites et ses contraintes de mise en œuvre soient prises en considération.

Pour illustrer ce constat, la mise en place de l'atlas cartographique du département tarnais et son ambition d'observatoire, ont constitué un bon exemple en mettant en évidence toutes les difficultés inhérentes à la mise en place de tels outils. La mise en œuvre de l'atlas a confirmé toute la complexité de la démarche, allant des problèmes techniques de la spatialisation des phénomènes socio-économiques du territoire (collecte de données aux échelons pertinents, problèmes techniques relatifs au logiciel de traitement ou de stockage, croisement des indicateurs) aux complications qui ont trait aux relations humaines. La mise en relation des différents acteurs, partie prenante de tel projet, est en effet une tâche particulièrement difficile et pourtant indispensable pour la cohérence des données représentées ou pour la pérennisation des outils comme un Atlas cartographique actualisé ou un observatoire.



## BIBLIOGRAPHIE

BERTHIAU Denis, *Histoire du droit et des institutions*, Paris, Hachette, col. N°2, 2007, 157 p.

BLÉMONT Patrice, *Institutions administratives européennes et françaises*, Paris, Ellipses, Optimum, 2005, 303 p.

CHAUVIN Francis, *Administration d'État*, Dalloz, 2002, 98p.

CHIGNIER-RIBOULON Frank, Fabien CONORD, « La carte cantonale française, un quart de siècle d'immobilisme (1982-2009)? », *L'Information géographique* 4/2009 (Vol. 73), p. 35-47, [[www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2009-4-page-35.htm](http://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2009-4-page-35.htm).]  
DOI : 10.3917/lig.734.0035.

COHOU Michel (coord.), *Atlas du Tarn*, Conseil général du Tarn, 1999, p38.40p.

COURCELLE Thibault et al., *Le Tarn : un concentré des grands enjeux de l'aménagement de la France du XXIème siècle*, Conseil général du Tarn, 2013, 20 p.

DI MÉO Guy, *Géographie sociale et territoire*, Pais, Collection Fac Géographie, Nathan Université, 1998, 317 p.

DUMONT Gérard-François, « Départements français : petit dictionnaire des idées reçues (suite). », *Population & Avenir* 4/2014 (n° 719), p. 3-3, [[www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2014-4-page-3.htm](http://www.cairn.info/revue-population-et-avenir-2014-4-page-3.htm).]  
DOI : 10.3917/popav.719.0003.

EISENMANN Charle., *Centralisation – décentralisation* Dalloz, 1948, p 93.

JOUSSEAUME eaume Valérie, « Le Canton, un territoire du quotidien ? », *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest* 2/2012 (n° 119-2), p. 214-215, [[www.cairn.info/revue-annales-de-bretagne-et-des-pays-de-l-ouest-2012-2-page-214.htm](http://www.cairn.info/revue-annales-de-bretagne-et-des-pays-de-l-ouest-2012-2-page-214.htm).]

LASCOURMES Pierre, Patrick LE GALES, *L'action publique saisie par ses instruments* In Lascoumes P., Le Gales P., *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005, p.11-44.

LENORMAND Pauline, « Un instrument d'action publique pour la gouvernance Pyrénéenne : l'expérience du SIG Pyrénées. », *Géographie, économie, société* 1/2014 (Vol. 16), p. 47-63, [[www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2014-1-page-47.htm](http://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2014-1-page-47.htm).]

MAUROY Pierre, *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, La documentation française, col. Des rapports officiels, 2000, 192 p.

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, *La directive Inspire pour les néophytes*, 3e édition décembre 2011, 82 p.

MOINE Alexandre, *Le territoire : comment observer un système complexe*, Paris, l'Harmattan, 2007, 178 p.

SAUTEL Gérard, HAROUÉL Jean-Louis, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, Dalloz, 1997, 522 p.

SAUVADET François, *Les territoires de France sacrifiés, « Livre noir sur le redécoupage des cantons de France »*, 2014, 42 p.

SOUMAILLE Amandine, *Approfondissement et cartographie du profil départemental de développement durable des Pyrénées-Atlantiques : l'exemple de l'indice de cohésion sociale et territoriale*, mémoire de master 2, spécialité Développement Durable, Aménagement, Société et Territoire, Faculté des Sciences humaines, 2014, 97 p.

TESSON Frédéric, « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires » », *Annales de géographie* 2/2006 (n° 648), p. 197-216, [[www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2006-2-page-197.htm](http://www.cairn.info/revue-annales-de-geographie-2006-2-page-197.htm).]

VERPEAUX Michel, *Les collectivités territoriales en France*, 2<sup>ème</sup> édition, Dalloz, 2004, 158 p.

## **SITOGRAPHIE**

LEGIFRANCE, Article 46 de la loi n°2013-403 du 17 mai 2013, [<http://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2013/5/17/INTX1238496L/jo/texte>], (site consulté le 27 juin 2015).

## ANNEXE E

### Analyse des entretiens

#### **Le découpage cantonal et ses conséquences**

##### **Entretien n°1, responsable du service coordination documentation de la Direction Générale de la Solidarité au conseil départemental du Tarn**

« nos territoires d'action, de la compétence sociale on est tenu normalement de par nos textes de par nos statut, à avoir une vision en même tend égalitaire et être en même tend, être dans des démarches de compensations, des déficits, des handicaps des territoires donc et des populations et des territoires. Donc ces logiques là ne s'appliquent pas forcément à un terme cantonal »

« Le deuxième échelon c'est l'échelon communauté de communes, communauté d'agglomération donc les E P C I, à ce niveau là, parce que là encore on est confronté encore à de la logique administrative avec laquelle on va pouvoir être en dialogue sur des articulations, aujourd'hui y a peu de centres communaux, de centres sociaux inter communaux mais sans doute que petit à petit ça va glisser vers ça et donc là c'est des territoires qui nous intéressent »

« Sur la question, mais effectivement c'est la même question qui se pose avec les métropoles, c'est-à-dire qu'à un moment donné quand on construit des échelons, quand on construit comme ça des espaces administratifs sur la base d'un niveau de population, est ce qu'on va avoir la tentation de dire qu'on attribue le montant des dotations en fonction de la population, c'est-à-dire, la ou j'ai 80% de la population je mets 80% de l'enveloppe. Ce qui veut dire que tous les autres territoires sont morts ou est ce qu'on maintient la notion de compensation c'est-à-dire, heu, d'équité d'aller compenser les territoires les plus dépourvus pour maintenir un niveau de vie, une citoyenneté, un accès aux services et une égalité d'action aux services. C'est tout le débat qui est en cours et nous par exemple dans le social ça pourrait trouver une traduction avec le fait qu'on a de moins en moins de moyens, qu'on a une maison du département à Brassac pour améliorer la couverture de la montagne et qu'il y a une tentation, dont on entend parler petit à petit qui serait de dire, on supprime cette maison, c'est les maisons de Castre qui s'organiseront pour couvrir la montagne. »

« C'est-à-dire la tentation de déshabiller le rural pour concentrer les moyens sur les pôles urbains, elle va exister, heu, dans le social ou ailleurs elle va exister entre les métropoles et les territoires ruraux et, et bon voilà, de mon point de vue c'est un vrai danger pour le maintien de cohésion et social et territoriale. Mais bon on ne sait pas voilà, on ne sait pas comment ça va évoluer, mais je pense qu'il y a de vrais enjeux autour de ces questions là »

##### **Entretien n°2, responsable service Appui au pilotage à l'évaluation des politiques publiques du Conseil départemental du Tarn**

« Alors heu, moi ce que je vois avant tout c'est heu, le bénéfice de la parité homme femme ce redécoupage cantonal heu, parce que je crois ça, ça vient profondément rénover du coup le visage de notre assemblée et du coup heu, la diversité de point de vue qui pourra s'exprimer heu, après ce que je comprend aussi des enjeux de cette réforme c'est le fait que... donc on est beaucoup plus assis sur le, la population le nombre de citoyens concernés et que du coup des spécificités de territoires plus ruraux plus dépeuplés vont sûrement être noyés dans, dans celui des grandes agglomérations voilà et là aussi je pense que pour les départements voilà c'est vraiment une modification il faudra voir comment la nouvelle assemblée c'est, ne pas oublier les territoires plus reculés »

« Heu, disons qu'aujourd'hui ce ne sont pas des territoires d'action, il nous faut construire de la réflexion sur ce nouveau découpage parce qu'il est nouveau déjà voilà, c'est tout l'objet de ton travail de, de, de nous donner à voir ce que sont ces territoires heu, leur dynamique pour voir dans quelles mesures ils sont pertinents sur, sur un territoire d'action. Après ce que, est-ce que... la question se pose est-ce que le canton est nécessairement un territoire d'action, ça peut être un territoire d'élection et puis à partir des élus qui sont élus, justement de réfléchir globalement à une dynamique départementale qui, compétence par compétence heu, va chercher le découpage d'action qui est pertinent une des chances c'est justement de se dire de ne pas prendre les choses par le petit bout de la lorgnette, qu'est ce que je fais pour mon canton mais heu, comment est-ce qu'on, à partir des élus que l'on a alors qui représentent le territoire avec voilà ce bémol de, de peut être, de la sous représentation des territoires plus marginalisés mais heu, ça, ça pose voilà cette possibilité de, de réfléchir de manière plus départementale est moins cantonale aussi. »

##### **Entretien n°3, Chef du Service SIG du Conseil du département du Tarn**

« on a créé effectivement des nouveaux territoires qui sont relativement inconnus heu, les élus eux même bon heu, qui sont des élus de territoires heu, ont pour certains quand même encore du mal à avoir une vision globale heu, de ces, du contenu de ces »

nouveaux cantons sachant que si maintenant on a une représentation démographique équilibrée heu, en terme de surface de territoire on a des écarts très très important qu'on avait pas avant, avant on avait plutôt des heu, des territoires qui étaient équilibrés sur le plan de la, leur surface voilà »

« Il est vraisemblable dans le département, comme les territoires ruraux sont quand même relativement encore importants, le département il est vraisemblable qu'ils conserveront un poids heu, important heu, dans l'assemblée départementale ceci dit heu, ceci dit il est clair que leurs problématiques ne seront pas pris en compte du tout heu, de la même, de la même manière »

### La pertinence d'une étude à l'échelle cantonale

#### Entretien n°1, responsable du service coordination documentation de la Direction Générale de la Solidarité au conseil départemental du Tarn

« le canton pour nous, il est intéressant en terme de portrait de territoire, parce que on a forcément des élus qui vont nous demander, heu, de donner des éclairages sur le territoire sur lequel ils ont été élus et en même temps, les élus du département ne sont pas missionnés, ils ne sont pas élus que pour piloter leur canton, ils sont d'abord des élus du département et donc là y a des tensions qui peuvent apparaître, c'est-à-dire, heu, que nous, on peut pas mettre en œuvre les politiques d'action sociale uniquement en fonction des idées des élus cantonaux sur leur canton, donc c'est pour ça qu'il y a un président avec un exécutif et une commission permanente que les choses se régulent là ; donc nous c'est un territoire sur lequel on va porter des éclairages pour dire ce qui se passe sur canton pour aider au pilotage, mais c'est pas un territoire direct d'action sociale pour ce qui nous concerne. »

"le canton c'est un échelon qui permet quand même de faciliter le dialogue »

« faut bien qu'à un moment donné il y est une forme de représentation ou de représentativité sur les territoires, après le découpage, notre territoire, notre découpage, là ce qu'on peut se dire, vu la taille des cantons, c'est quand même, que c'est un peu compliqué pour les élus cantonaux d'être en lien de proximité avec des populations et des élus locaux »

"Je pense que le fait d'avoir un découpage du département par canton c'est important pour arriver à maintenir ce lien de proximité et en même temps il faut éviter d'en faire des instances à part entière sur lequel les élus essaieraient d'attirer les fonds, les politiques »

« c'est pour ça qu'on va aller vers le fait de construire des portraits de territoire. Pour permettre d'améliorer, appréhender mieux le problème du territoire, le connaître mieux et y compris évaluer quelle politique on met en œuvre, comment le territoire est voté etc., mais ça peut pas venir à part entière, un échelon stratégique. »

"C'est un échelon de dialogue » « De proximité, d'animation voilà »

"le portrait de canton ça peut donner un éclairage aux élus mon débat c'était qu'on pouvait pas tout y mettre"

"je disais le canton il faut qu'il donne, heu, une information générale sur la population, comment le territoire est doté, quels sont en gros les besoins etc., bon on va pas aller projeter toutes nos données sur le canton enfin, je trouve ça... surtout qu'on en fera rien et en plus ce que je disais la dernière fois en plus, je suis pas sûre que ce soit très partagé par le président.. Qu'on crée des présentations et des cartographies qui accentuent la tendance naturelle des élus cantonaux, de piloter leur petit canton, de négocier le bout de budget, le bout gras de machin bidule pendant que le président avec sa commission il essaie lui de dire attendez on pilote sur le département et vous arrêtez chacun de tirer la couverture de votre côté"

"on n'a pas d'intérêt de présenter des cartographies cantonale dans lequel on ferait comme si c'était vraiment un échelon de pilotage majeur et puis qu'ensuite les petits cantons, je trouve qu'il y a réflexion à avoir"

"le portrait cantonal pour moi on l'a réfléchi avec une cagoule"

#### Entretien n°2, responsable service Appui au pilotage à l'évaluation des politiques publiques du Conseil départemental du Tarn

« Moi ça me semble important de, déjà d'une connaissance sans parler de comparaison mais de se rendre compte de, de ce qui est à l'œuvre, des spécificités de chacun mais comme je le disais après ça veux pas dire que heu, politique publique par politique publique, on va, on va raisonner ensuite en mode d'action sur ce territoire là, mais de comprendre comment heu, se situent ces

*territoires là ça me paraît heu, ça me paraît important pour heu, pour nos élus vis-à-vis de, vis à vis de leurs électeurs »*

*« Moi je pense que ce portrait des... c'est, c'est quand même très pédagogique et que heu, la, la vertu de ce projet là c'est heu, de ce fonder sur le territoire qui intéresse nos élus c'est celui sur lequel ils ont été élus c'est celui sur lequel notamment ils devront rendre compte donc ça les intéresse de connaître ce qui se passe sur leur territoire et de venir commencer à projeter des données heu, de l'ensemble de nos politiques publiques sur ce canton, ça les ouvre à heu, à ce que fait le département sur tous ces champs là, de compétence heu, sur du coup les enjeux qui se posent, donc disons que c'est un bon, un bon outil pédagogique pour aussi les faire rentrer dans la diversité de ce que fait le département et ensuite petit à petit aussi de les amener aussi au fait que c'est pas, c'est pas parce que à un moment donné on les a projeté sur leur territoire que c'est forcément heu, l'échelon de heu, de décision ou d'action qui est pertinent mais qu'on peut leur montrer heu, une, un résultat en tout cas une représentation à cette échelle là mais quand suite heu, les politiques publiques ne se heu, construisent pas forcément à cette échelle là, mais pédagogiquement il me semble que c'est heu, que c'est intéressant. »*

### **Entretien n°3, Chef du Service SIG du Conseil du département du Tarn**

*« On peut pas je pense, on peut pas étudier réellement les évolutions ni le ni la dynamique des, des populations en travaillant au niveau du, des limites cantonales qui n'ont aucunes, aucunes cohérences avec le heu, avec tous les, les différents flux qui peuvent exister au niveau du département, je pense qu'il y a aucunes cohérences, aucuns intérêt à faire, à faire ça, par contre le, l'atlas et l'observatoire lui même il est intéressant pour les, pour les élus il faut bien qu'ils aient quelques, quelques outils pour heu, heu, pour voir, un petit peu, pour pouvoir construire quelques, quelques indicateurs qui leurs permettent de visualiser leur, leur action quoi, voilà »*

*« Ceci dit bon c'est vrai que quand on, quand on parle heu, quand on veut croiser par exemple une évolution de la population avec heu, donc un phénomène lié donc à l'activité économique par exemple des choses comme ça heu, travailler à l'échelle du canton ne représente que peu d'intérêt c'est pour ça que dans le, dans l'atlas ça j'ai insisté aussi beaucoup sur le fait qu'on avait besoin de données de faire des représentations infra cantonales pour donner aux élus heu, une image heu, un peu plus détaillée de leur, de leur territoire heu, et sachant que si on veut être, si on veut être complet plus tard heu, il faudra reprendre heu, reparler un petit peu quoi en fait de, des phénomènes qui se passe heu, au niveau du département de manière globale et pas que du département d'ailleurs après bon il faut envisager, des choses en remontant aussi au régional etc. »*

*« enfin à travers de cet atlas de toute façon on va pas leur donner vraiment une vision des problématiques départementale, on va leur donner une vision des problématiques à l'échelle de leur canton heu, ça peut leur permettre effectivement s'ils ont accès à toutes les données, ça va permettre de voir ce qui se passe sur le canton d'à côté c'est clair et donc heu, dans la mesure ou heu, ..., ils sont naturellement en concurrence »*

## **L'étude cantonale au prisme de l'action sociale**

### **Entretien n°1, responsable du service coordination documentation de la Direction Générale de la Solidarité au conseil départemental du Tarn**

*"Bon en fait, notre logique à nous c'est celle-là, c'est-à-dire on met en œuvre des missions légales, des missions d'actions sociales sur le département, on a adopté un mode d'organisation pour être plus prêt des populations et là-dedans, les territoires avec lesquels on recroise sont des territoires sur lequel on croise soit des compétences d'autres collectivités, soit des politiques »*

### **Entretien n°3, Chef du Service SIG du Conseil département du Tarn**

*« Sachant que là aussi sur le découpage territorial, des maisons et des pôles, avaient été fait en respectant le découpage de l'ancien découpage cantonal hors là maintenant on se retrouve face à un premier dilemme à prendre qui est que les, ce découpage donc en maison ne correspond plus heu, tout à fait au nouveau découpage cantonal »*



## La pertinence de la mise en place d'un observatoire

### Entretien n°1, responsable du service coordination documentation de la Direction Générale de la Solidarité au conseil départemental du Tarn

"Aujourd'hui, un atlas est intéressant parce qu'il existe. Donc, déjà, il a cette première qualité, c'est d'exister, y a un travail important qui a été fait, il a un inconvénient c'est qu'il est difficilement actualisable et difficilement utilisable, c'est-à-dire que, heu, nous dans notre quotidien par exemple pour pouvoir être sur de l'analyse de territoire on va avoir besoin de pouvoir, on a besoin de mobiliser de la donnée pour aller la projeter sur l'échelon qui va nous intéresser au moment où on fait reproduire une analyse, donc quand on a des données figées qui vont nous faire uniquement, communes, cantons, département tel type d'information c'est intéressant parce qu'on peut l'utiliser pour le projeter sur ces territoires là, mais si c'est pas actualisé on peut pas faire grand-chose sur la durée et si en fait on a pas acquis les bases de données, on peut pas aller le projeter sur des territoires en infra ou faire des croisements différents, et du coup on est un peu limité »

"tout l'enjeu autour des observatoires c'est qu'on espère demain acquérir des outils qui nous permettent d'acquérir cette souplesse là, parce qu'en fait, heu, pour le pilotage général de la collectivité, on a besoin de pouvoir recroiser des données d'activités de notre activité sur les prestations qu'on manœuvre, avec des données de la connaissance de la population, donc on a besoin d'avoir ça sur le département, sur les communes, sur les communautés de communes, en débat les cantons à condition qu'on sache ce qu'on fait des portraits de cantons en fonction du débat"

"l'observatoire, on espère l'adosser à des outils qui soient beaucoup plus souples et qui soient vraiment, en termes d'architecture, plus des outils où on est vraiment une vraie structuration d'un tas de base de données et que derrière on puisse faire des extractions à la demande sur, heu, les échelons qui nous intéressent."

"Après l'observatoire, dont le deuxième étage donc c'est de pouvoir projeter sur les territoires pour pouvoir croiser avec des outils de connaissance de population et engager, heu, c'est là que ça devient intéressant. C'est engager des actions partenariales sur les territoires avec des associations, avec des mairies et autres sur la base d'une problématique identifiée de population heu... voilà, et pouvoir aller répondre à des besoins très particuliers, je dirai sur un village, sur un quartier parce qu'on sait que les problèmes sont pas uniformes, et c'est là qu'il est intéressant de descendre à l'iris pour reconstruire les échelons qui nous intéressent."

"l'observatoire pour nous, c'est aussi quelque chose qu'on construit avec tous nos partenaires"

"L'observatoire c'est cet outil-là qui permet d'être en partage de données avec des partenaires, d'être dans la possibilité d'analyser sur un territoire ciblé ce qui se passe sur une population ciblée »

"il peut vraiment améliorer nettement la façon dont on appréhende les besoins, dont on y répond. Et du coup c'est pas l'atlas, parce que l'atlas il fait une photographie du territoire alors que nous l'observatoire derrière les schémas d'organisation médicaux sociale les observatoires sont des outils, deviennent des outils stratégiques alors ça aussi on se comprend pas"

### Entretien n°2, responsable service Appui au pilotage à l'évaluation des politiques publiques du Conseil départemental du Tarn

« Un observatoire c'est indispensable mais je le heu, alors non seulement à l'échelle cantonale à mon avis puisque c'est le, le, nos élus sont voilà, sont élus sur ces territoires là heu, et donc ils doivent en rendre compte, mais pour moi l'observatoire il peut pas être centré que sur les cantons voilà c'est, c'est l'un des échelons mais heu, l'objectif c'est de pouvoir projeter sur tous les territoires qui paraissent pertinents après donc, ce travail sur les cantons il faudra qu'on puisse projeter les données sur les E P C I et ensuite on a d'autres échelles de territoire sur la politique de la ville et puis après voilà les maisons du département pour le social heu, les secteurs routiers heu, sur ce champs là. »

### Entretien n°3, Chef du Service SIG du Conseil du département du Tarn

« Sachant qu'un mandat d'élu c'est 6 ans quoi voilà donc lui fournir un atlas au moment où il heu, ou il prend en charge un canton heu, et lui heu, lui permettre l'accès donc à un observatoire heu, bon moi je pense que c'est quelque chose d'important dans la mesure où heu, effectivement cet observatoire lui permet de heu, de mesurer son action quoi enfin son action ou tout du moins l'action du département heu, donc ça me paraît être un outil vraiment très important pour les élus pour alimenter leurs réflexions »

## Les difficultés de mise en place d'un observatoire

### Entretien n°1, responsable du service coordination documentation de la Direction Générale de la Solidarité au conseil départemental du Tarn

"là pour l'instant on est très très loin d'avoir ça, là c'est la question du comment on travaille ensemble"

"Parce que je trouve qu'à un moment donné pour être efficace il faut pas dessaisir les chefs de service du social ou d'autres de ce qu'ils travaillent, de ce qu'ils construisent et que à un moment donné y a une expertise à poser sur les données qu'on produit"/"à un moment donné faut que la collectivité se questionne sur son organisation en général en fonction de ces enjeux-là"

"des problèmes techniques récurrents, qui font partis de la vie quotidienne"

"une fois qu'on a construit des données, elles sont prises comme ça, des données brutes par des services ailleurs qui vont faire des cartographies, qu'ils donnent ailleurs à des gens qui vont interpréter ce qui se passe chez nous, et bien là je dis on va être au top, c'est-à-dire ça va être du grand n'importe quoi "

"Alors aujourd'hui dans cette collectivité moi ce qui me fait vraiment problème, c'est que la transversalité elle n'existe pas"

"on était dans une démarche de co-construction "

"on a un service qui est en position de pouvoir comme ça, on se bat pour qu'on en sorte et qu'on soit dans le partage "

### Entretien n°2, responsable service Appui au pilotage à l'évaluation des politiques publiques du Conseil départemental du Tarn

« je pense, que là ou il y a question d'observatoire c'est de toute façon très, très ardu parce qu'il faut comme tu le dis heu, déboucher sur une définition partagé heu, de ce que l'on souhaite suivre entre les métiers et puis heu, les tenanciers de l'observatoire après je pense que y a des départements qui sont plus... ou d'autre type de collectivités, qui sont plus structurés depuis plus longtemps alors est-ce que j'en ai des exemples particuliers heu, je sais que le, alors sur la partie sociale par exemple ce qui est déjà des gros morceaux, je sais que le département de la Haute Garonne a fait donc un gros travail de, d'observation des territoires sociaux en souhaitant déboucher sur des projets sociaux de territoires mais cette phase là elle est pas évidente à mettre en œuvre «

« il me semble que les départements aussi dans lesquels ça peut davantage marcher, c'est ceux dans lesquels on se dote de compétences de géographe ou de statisticiens heu, voilà, chose qu'on a pas aujourd'hui. »

« le service centralisateur y peut pas se dédouaner d'une validation heu, de la qualité de la donnée heu, et de relais d'animation pour la définition des données que l'on veut suivre heu, de relance pour l'alimentation heu, et on la vu quand on a travaillé avec Nadine le, je pense qu'il y a des réserves, donc le service de centralisation peut avoir des données agglomérées mais pas forcément de détails et que donc il y a besoin là aussi de relais qui sont en capacité de traiter correctement les agglomérés, les consolidations heu, et donc en ça un service comme celui de la coordination à la solidarité, il a toute sa place heu, comme d'autres acteurs peuvent l'avoir à d'autres endroits. »

« Oui de définir quel est le rôle de chacun, un service centralisateur, il peut être impulseur, il peut être, il peut tenir la doctrine voilà, qu'est-ce qu'on cherche à faire, comment est-ce qu'il faut que les données soient pour qu'on puisse bien les traiter avoir un outil qui permette de stocker ces données mais après est-ce que qu'il ne peut pas être lui en direct avec tous les services »

« l'enjeu de l'observatoire c'est déjà au démarrage de, de chercher quel sont les données que l'on souhaite projeter, ce n'est pas évident parce qu'il faut beaucoup concerter »

« après un autre enjeu que je vois c'est là, l'historisation de ces données heu, là que du coup, on a pas du tout abordé heu, mais voilà ça fait parti des enjeux voilà, alors le service centralisateur heu, à ce chantier la »

« et puis heu, ensuite c'est la question de l'animation au long cours, de la permanence des méthodes de, d'une énergie à redéployer pour s'assurer de l'observatoire dans le temps »

*« on a déjà peut être pas suffisamment cette culture là heu, aujourd’hui peut être aussi que je jette la pierre sur les autres »  
(culture du partage)*

*« il me semble qu’en terme d’outillage heu, pour heu, centraliser ces données les traiter on n’est pas très bien équipé heu, nos, ça reste toujours assez artisanal et du coup c’est tellement épuisant »*

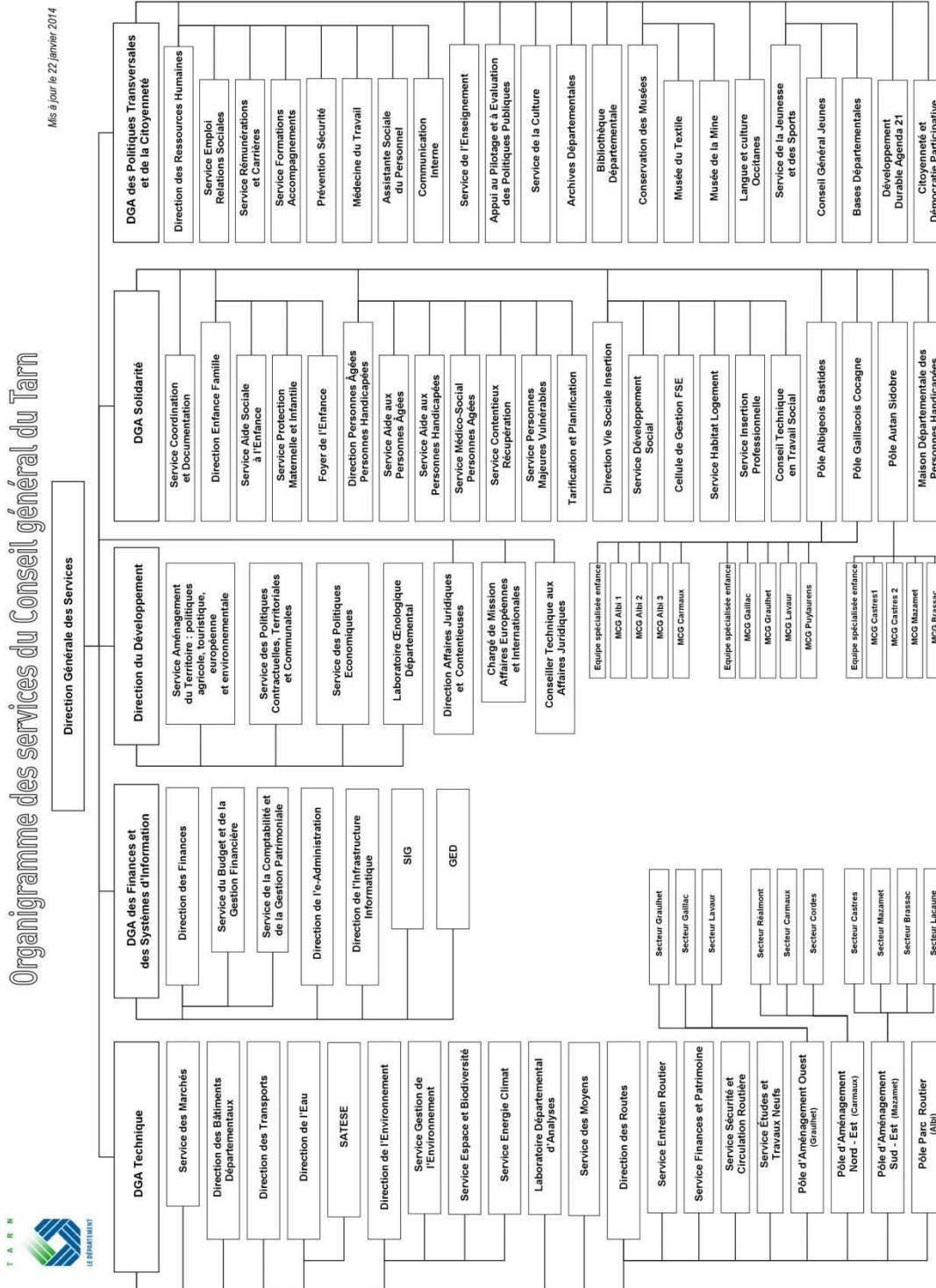
*« On a du mal me semble t-il à suivre les sujets dans le temps »*

**Entretien n°3, Chef du Service SIG du Conseil du département du Tarn**

*« la principale contrainte évidemment c’est le recueil de donnée quoi, sachant que aujourd’hui heu, on a des grosses difficultés à recueillir des données homogènes à la fois dans le temps, dans la qualité, dans l’information, on mesure pas toujours en fait, il faut beaucoup heu, essayer d’avoir des sources différentes et croiser les informations pour arriver à obtenir la donnée la plus propre possible »*

**ANNEXE F**

**Organigramme des services du Conseil départemental du Tarn**



## TABLE DES MATIERES

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>5</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>6</b>
<b>PARTIE 1 : DU CANTON AU TERRITOIRE D’ACTION : LA PERTINENCE D’UNE ÉTUDE CANTONALE DES PHÉNOMENES SOCIO-ÉCONOMIQUES</b> .....	<b>12</b>
1.    LA VOCATION INSTITUTIONNELLE DU TERRITOIRE CANTONAL .....	12
1.1. <i>Le territoire départemental et les apports de la période révolutionnaire</i> .....	12
1.2. <i>Quid de la compétence sociale ?</i> .....	14
2.    UN ZONAGE A VOCATION ADMINISTRATIVE QUESTIONNANT LA PERTINENCE D’UNE ETUDE DES DYNAMIQUES TERRITORIALES A L’ECHELLE CANTONALE.....	15
2.1. <i>D’hier à aujourd’hui, un peu d’histoire cantonale</i> .....	15
2.2. <i>Le canton jugé de « cadre vide »</i> .....	16
3.    UNE ETUDE SOCIO-ECONOMIQUE A L’ECHELLE CANTONALE DANS LE TARN : QUELS APPORTS POUR L’INSTITUTION DEPARTEMENTALE ? .....	18
3.1. <i>La refonte des cantons tarnais accentuant les déséquilibres territoriaux</i> .....	18
3.2. <i>Le canton : territoire d’élection et risque de mise en concurrence des élus</i> .....	59
<b>PARTIE 2 : L’ATLAS CARTOGRAPHIQUE DU DÉPARTEMENT DU TARN : UNE ÉTUDE DE LA SPATIALISATION DES PHÉNOMENES A UN INSTANT « T »</b> .....	<b>61</b>
1.    UN ATLAS AU SERVICE DE LA GESTION DU TERRITOIRE .....	61
1.1. <i>Un atlas : un outil d’aide à la décision à destination des élus</i> .....	61
1.2. <i>L’Atlas cartographique au regard de ses atouts et des ses limites</i> .....	62
2.    LA NECESSITE D’UNE OBSERVATION SUR UN TEMPS LONG POUR UNE COHERENCE DE L’ACTION PUBLIQUE SUR LES TERRITOIRES.....	63
2.1. <i>L’observatoire des territoires : un outil pour une cohérence de l’action territoriale</i> .....	63
2.2. <i>L’observatoire et ses contraintes de mise en place : le cas de la collectivité territoriale du département du Tarn</i> .....	64
2.2.1. <i>La nécessité de mise en relation des acteurs : des difficultés inhérentes à la structure</i> .....	65
2.2.2. <i>La nécessité de pouvoir projeter la donnée aux échelons désirés pour croiser les phénomènes : des difficultés inhérentes au projet</i> .....	66
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>68</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>69</b>
<b>SITOGRAPHIE</b> .....	<b>70</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>78</b>
<b>DECLARATION ANTI-PLAGIAT</b> .....	<b>79</b>
<b>RESUMÉ</b> .....	<b>80</b>
<b>MOTS-CLES</b> .....	<b>80</b>



## DECLARATION ANTI-PLAGIAT



### Formulaire d'engagement anti-plagiat

Le plagiat consiste à reproduire un texte, une partie d'un texte, toute production littéraire ou graphique, ou à paraphraser un texte sans indiquer quel en est l'auteur.

Le plagiat enfreint les règles de la déontologie universitaire et il constitue une fraude dans les travaux donnant lieu à notation. Le plagiat constitue également une atteinte au droit d'auteur et à la propriété intellectuelle, susceptible d'être assimilé à un délit de contrefaçon.

Lorsque l'auteur d'un travail universitaire éprouve le besoin de s'appuyer sur un autre texte, il doit le faire en respectant les règles suivantes :

- lorsqu'un extrait, même court, est cité exactement, il doit être placé entre guillemets (ou en retrait et en caractères légèrement plus petits si le texte fait plus de quelques lignes) et la référence (nom de l'auteur et source) doit être indiquée ; l'extrait cité doit être court ;
- lorsque le texte ou un passage du texte est paraphrasé ou résumé, la référence (nom de l'auteur et source) doit être donnée.

Ces obligations s'appliquent de la même manière en cas de textes originellement publiés sur internet et de traductions (originales ou non) ; elles concernent aussi les illustrations, tableaux et graphiques.

En cas de plagiat dans un devoir, dossier, mémoire ou thèse, l'étudiant pourra passer devant la section disciplinaire de l'université qui pourra prononcer :

- un avertissement ;
- un blâme ;
- l'exclusion de l'université pour une durée maximum de cinq ans. Cette sanction peut être prononcée avec sursis si l'exclusion n'excède pas deux ans ;
- l'exclusion définitive de l'université ;
- l'exclusion de tout établissement public d'enseignement supérieur pour une durée maximum de cinq ans ;
- l'exclusion définitive de tout établissement public d'enseignement supérieur.

La procédure disciplinaire ne présage pas d'éventuelles poursuites judiciaires dans le cas où le plagiat est aussi caractérisé comme étant une contrefaçon.

Je soussigné(e) **GAYRAL FANNY**

étudiant(e) en à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

déclare avoir pris connaissance du formulaire d'engagement anti-plagiat et m'engage à indiquer toutes les références des textes sur lesquels je m'appuierai dans mes devoirs et travaux.

Fait à Pau le **02/09/2015** Signature

# **Territoire, observation et action publique : outils et réalités Portrait socio-économique des cantons du département tarnais**

**Fanny GAYRAL**

Université de Pau et des Pays de l'Adour

Département de Géographie-Aménagement

Laboratoire Société – Environnement – Territoire UMR CNRS 5603

## **RESUMÉ :**

Ce mémoire a pour ambition de traiter de la complexité des changements d'échelle de territoire pour réaliser une analyse socio-économiques.

Une première partie s'érige à mettre en exergue la pertinence d'une étude des dynamiques territoriales à l'échelle cantonale et tend à répondre à la problématique initiale :

En quoi une analyse socio-économique à l'échelon cantonal peut participer à gommer des déséquilibres territoriaux et à dynamiser le territoire ?

La seconde partie, s'applique à décrire en quoi la spatialisation des phénomènes, dans une perspective d'analyse socio-économiques du territoire tarnais et d'étude de son action publique, est utile et constitue un atout pour une collectivité territoriale. Cette partie sera ainsi l'occasion de mettre en exergue des difficultés de mise œuvre récurrentes au sein des organismes qui sont acteurs des territoires.

## **MOTS-CLES :**

Territoire – action publique-canton