



## LES SERVICES DE PROXIMITÉ EN MILIEU RURAL: RAPPORT-SYNTÈSE PORTANT SUR LA CONNAISSANCE ET L'ENSEIGNEMENT DES INITIATIVES NOVATRICES (Rapport no 3)

Rapport présenté dans le cadre de *l'Action concertée de recherche* sur le «Développement des communautés rurales: concepts, pratiques et retombées pour le Québec» du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC)

par

**Majella SIMARD**

Ph.D en développement régional

Chercheur à la Chaire de recherche du Canada en développement rural (UQAR)

Rimouski  
Septembre 2006



centre de recherche sur le  
développement territorial

UQAC-UQAR-UQAT-UQO



## AVANT-PROPOS

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'un projet de recherche portant sur la question des «services de proximité aux populations rurales», l'un des huit volets proposés par l'*Action concertée de recherche* intitulée: «Développement des communautés rurales: concepts, pratiques et retombées pour le Québec». Ce programme a été mis en place par le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture (FQRSC) en collaboration avec deux partenaires, soit le ministère du Développement économique régional et de la Recherche et le Comité des partenaires de la ruralité. Lancé en 2004, l'appel d'offres visait à mobiliser les chercheurs pour la réalisation de projets dont l'objectif consistait à identifier et à effectuer une analyse critique, sur le plan conceptuel et pratique, de pistes d'intervention permettant de favoriser un développement agissant sur les éléments qui structurent la vie sociale, économique et culturelle des communautés rurales du Québec. Cet appel d'offres faisait notamment état des interrogations suivantes: Comment est-il encore possible d'assurer aux milieux ruraux des services de proximité (santé, éducation, loisirs, service de garde, services privés, etc.) équitables? La concentration des services et des infrastructures dans la ville centre est-elle nuisible pour les milieux ruraux ou, au contraire, ces derniers bénéficient-ils de leur rayonnement? Existe-t-il des solutions innovantes mises de l'avant dans divers pays, évaluées ou non, pour développer des services de proximité dans les milieux ruraux? Si oui, pourraient-elles être applicables aux milieux ruraux du Québec et dans quelles conditions? L'une des principales demandes des intervenants locaux consistait à réclamer des politiques, des règlements et des programmes adaptés aux différents milieux régionaux. Quel enseignement peut-on tirer de l'analyse de mesures prises et des résultats de ces différentes expériences dans les autres provinces du Canada et les pays de l'OCDE?

Trois rapports découlent du volet portant sur la prestation des services de proximité aux populations rurales. Comme son titre l'indique, le présent rapport propose une synthèse portant sur les connaissances et les enseignements des initiatives novatrices, la description de ces dernières ayant fait l'objet du deuxième essai.. Rappelons que ce dernier examinait également les conditions de transférabilité de ces diverses expériences au contexte québécois. Ces recherches permettront d'identifier des pistes d'actions quant à des modulations possibles tant d'un point de vue territorial que de celui des populations à desservir. Elles pourront également servir d'outils en ce qui a trait à l'élaboration de politiques et/ou de programmes gouvernementaux.

Les travaux ont été effectués par Majella Simard, professionnel de recherche à la Chaire de recherche du Canada en développement rural, sous la supervision de son titulaire, M. Bruno Jean. Cette chaire travaille elle-même en synergie avec le Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) dont la direction est également assurée par Bruno Jean. L'équipe de travail est également composée de Patrice LeBlanc et d'Augustin Épenda de l'UQAT.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>1</b>
<b>TABLE DES MATIÈRES.....</b>	<b>iii</b>
<b><u>Introduction.....</u></b>	<b>1</b>
<b>Mise en contexte.....</b>	<b>1</b>
<b>Objectif et structure du travail .....</b>	<b>1</b>
<b>1. <u>Les services de proximité aux populations rurales: éléments de synthèse générale .....</u></b>	<b>2</b>
<b>1.1 Aspects conceptuels.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Les services de proximité aux populations rurales: une approche typologique.....</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Les multiples fonctions des services en milieu rural.....</b>	<b>5</b>
1.3.1 Une fonction utilitaire et structurante .....	6
1.3.2 Une fonction symbolique (identitaire) .....	6
1.3.3 Une fonction de cohésion sociale (intégrative).....	7
1.3.4 Une fonction économique (développementale).....	7
<b>1.4 Les solutions liées au maintien des services de proximité en milieu rural.....</b>	<b>8</b>
1.4.1 Le renforcement des petits centres de services .....	9
1.4.2 Le regroupement des services .....	10
1.4.3 Les ententes intermunicipales .....	10
1.4.4 Les différents types de partenariats.....	11
1.4.5 Les nouvelles technologies d'information et de communications (NTIC).....	11
<b>Éléments de conclusion .....</b>	<b>12</b>
<b>2. <u>Les services de proximité aux populations rurales: les expériences étrangères et québécoises .....</u></b>	<b>13</b>
<b>2.1 Les expériences étrangères.....</b>	<b>14</b>
2.1.1 Le transport .....	15
2.1.2 Services itinérants, de périodicité et à temps partiel .....	15
2.1.3 L'éducation .....	15
2.1.4 Les communications.....	16
2.1.5 Coopération et économie sociale .....	16
2.1.6 La santé .....	16
2.1.7 La culture .....	17

<b>2.2</b>	<b>Les expériences québécoises .....</b>	<b>17</b>
2.2.1	Le secteur de l'éducation .....	17
2.2.2	Le transport .....	18
2.2.3	Les services commerciaux .....	18
2.2.4	Les services de santé .....	18
2.2.5	La coopération et l'économie sociale.....	19
2.2.6	Infrastructures et services religieux.....	19
2.2.7	La culture et les loisirs .....	19
2.2.8	L'aménagement et l'environnement .....	20
2.2.9	Les communications et les télécommunications .....	20
<b>3.</b>	<b><u>Éléments de synthèse générale</u> .....</b>	<b>20</b>
<b>4.</b>	<b><u>Retour sur le questionnement initial de cette Action concertée de recherche portant sur les services de proximité aux populations rurales</u> .....</b>	<b>28</b>
	<b><u>Bibliographie sélective</u>.....</b>	<b>31</b>

## **Introduction**

### **Mise en contexte**

Tel que mentionné dans notre avant-propos, le premier rapport de la présente *Action concertée* consistait à cerner la problématique des services de proximité en milieu rural. Il s'agissait, en quelque sorte, d'effectuer l'état actuel des connaissances sur ce sujet qui préoccupe à la fois les chercheurs, les scientifiques, les décideurs publics et privés, les intervenants locaux et bien sûr, au premier rang, les ruraux eux-mêmes.

Dans le deuxième rapport, nous nous sommes employé à effectuer une recension des diverses initiatives locales menées à l'étranger, mais aussi à l'échelle du Québec, dans le but de diversifier, de maintenir et de développer l'armature de services des collectivités locales. Nous avons également tenté d'examiner le potentiel de transférabilité de ces initiatives au contexte québécois.

### **Objectif et structure du travail**

Le présent rapport se veut ni plus ni moins une synthèse des deux premiers. Notre démarche s'effectuera quatre étapes lesquelles constitueront autant de parties à cet essai.

Dans un premier temps, nous rependrons, dans ses grandes lignes, les principales orientations et les résultats de recherche de notre première étude. Le même exercice fera l'objet du second point.

Dans un troisième temps, nous dresserons un bilan de ces deux rapports. Nous énoncerons certaines conditions gagnantes relatives aux diverses expériences citées et dégagerons quelques remarques conclusives à l'égard de la problématique des services de proximité en milieu rural.

Finalement, nous évoquerons, à grands traits, quelques éléments de réponse aux questions initiales que l'on retrouvait dans le devis de recherche de la présente *Action concertée*. Le présent rapport comportera également une courte bibliographie sélective des principaux ouvrages se rapportant à cette même problématique.

## **1. Les services de proximité aux populations rurales: éléments de synthèse générale**

Dans le cadre du premier rapport, nous avons réalisé une revue exhaustive de la littérature portant sur la prestation des services de proximité aux populations rurales. La géographie, la sociologie et l'économie rurale ont notamment été mobilisées comme disciplines servant à appuyer nos propos. Quant aux principaux outils méthodologiques, nous avons fait appel à des monographies, à des thèses, à des mémoires, à des rapports gouvernementaux et à plusieurs articles de périodiques. Nous avons également consulté différents sites gouvernementaux ainsi que plusieurs pages web d'organismes privés ou d'associations à partir du réseau Internet.

Cette recension nous a permis d'identifier plusieurs dimensions relatives à la prestation des services ruraux notamment eu égard à la définition de ce concept, mais aussi aux diverses typologies qui en rendent compte. Nous nous sommes également intéressé aux différents rôles, aux principales caractéristiques de l'infrastructure de services, aux acteurs qui en assurent la prestation ainsi qu'aux causes et aux conséquences relatives à l'érosion des services de proximité en milieu rural. Nos travaux ont également exposé les principales avenues de développement et les solutions préconisées à relatives à cette problématique.

Après avoir fait un rappel des principaux éléments de caractérisation qui gravitent autour de la notion de services de proximité, nous nous limiterons, pour les fins du présent rapport, à identifier les principales typologies utilisées par divers auteurs permettant de classer les différents types de services de proximité. Par la suite, nous évoquerons

les diverses fonctions qu'exercent les services en milieu rural. Enfin, nous rappellerons les solutions proposées par la plupart des chercheurs dans le but d'améliorer l'offre de services de proximité en milieu rural.

## 1.1 Aspects conceptuels

D'après le dictionnaire Robert, la notion de service désigne une «activité ayant pour objet de fournir des biens immatériels contre paiement». Bien que ces activités utilisent des biens matériels pour leurs opérations (outils et instruments, ordinateurs, matériel de bureau, etc.), elles représentent une valeur économique qui se situe dans le domaine de la production immatérielle. Les services peuvent s'adresser à la communauté, aux personnes, aux ménages et aux entreprises. Ils opèrent dans la sphère marchande ou non marchande, et même parfois, dans une combinaison des deux appelée «économie sociale» ou «tiers secteur».

Tantôt ancré sur un territoire physique, tantôt associé à une forme d'accès aux réseaux de communication, le concept de proximité est, par ailleurs, relatif et difficile à concilier entre les usagers. De façon générale, la notion de proximité est définie à partir de trois critères:

- géographique: l'offre se réalise sur le lieu même où se trouve le bénéficiaire;
- psychologique: l'offreur rencontre et dialogue avec le bénéficiaire pendant la réalisation du service;
- sociale: l'offre participe au tissage (ou au retissage) des liens sociaux.

Très dépendante de la mobilité des individus, la proximité d'un service en milieu rural est avant tout liée à sa fréquence d'utilisation. Elle varie aussi en fonction des besoins à satisfaire. Les individus, les familles et les entreprises que l'on retrouve en milieu rural répondent à une hiérarchie de besoins (allant des plus fréquents aux plus occasionnels) qui dicte leurs circuits de déplacement et encourage certains modes de consommation et de relation. Ainsi, selon Gumuchian (1998), la proximité est à la fois une notion géographique et relationnelle. Dans le premier cas, le service est localisé le plus près pos-

sible des personnes et adapté pour répondre à leurs besoins. Dans le deuxième, il est dispensé dans le but de favoriser un dialogue entre les individus et la collectivité. Par ailleurs, il importe de mentionner que ces deux dimensions de la proximité ne sont pas mutuellement exclusives.

La proximité d'un service fait également intervenir la notion d'accessibilité, un concept incontournable en analyse spatiale. Dès lors, les services de proximité se caractérisent par une accessibilité rapide au plan géographique ainsi que par un rapport personnalisé de la relation agent/usager. Ils visent à répondre à des besoins individuels et/ou collectifs à caractère physique, social, économique ou culturel.

Enfin, certains sociologues, dont Jean-Louis Laville (2005), associent l'expression «services de proximité» au tiers secteur d'utilité publique, une sphère d'activité qui se situe entre les secteurs public et privé, généralement axée sur les services domestiques. Le *Dictionnaire multilingue de l'aménagement du territoire et du développement local* donne des services de proximité la définition suivante:

Ensemble des services marchands ou semi-marchands, s'ancrant sur des besoins nouveaux, non couverts par les activités économiques classiques et s'organisant dans une proximité géographique qui conditionne leur existence. Ils ont pour objectifs notamment de redynamiser le tissu local et de favoriser la cohésion sociale et les nouvelles formes de solidarité (cité par Leurquin, 2003: 58).

## **1.2 Les services de proximité aux populations rurales: une approche typologique**

La revue de la littérature nous a permis de constater que les différents auteurs qui se sont penchés sur la problématique des services de proximité en milieu rural se sont non seulement intéressés à la définition proprement dite du concept, mais aussi à la construction de typologies permettant ainsi de mieux les caractériser. Ainsi, Lucie Pépin (1998), prenant en compte d'autres typologies comme celles de l'OCDE et de l'Union européenne, estime que les services de proximité peuvent être regroupés en cinq catégories:



- les services de désenclavement du territoire: routes, chemins, ponts, etc.;
- les services garantissant les conditions matérielles de base et le maintien de la vie des individus: adduction et assainissement des eaux, distribution de l'électricité, etc.
- les services répondant à des nécessités sociales: école, service de garde, service judiciaire, aide à domicile, etc.
- les services nécessaires à l'activité, au développement économique et à l'emploi: formation professionnelle et continue, aide technique au démarrage d'entreprises, services financiers et d'assurances, etc.
- les services contribuant à la qualité de vie: arrêt d'autobus local, comptoir spécialisé, boucherie, soins de santé, boulangerie, etc.

Dans un document-synthèse publié dans le cadre de l'Observatoire européen *Leader*, Farrell (1999) retient les services suivants comme faisant partie du «champ des services à la population»: les services économiques de base tels que la fourniture d'eau et d'électricité à usage domestique, le ramassage des ordures ménagères, le traitement des eaux usées, les services sociaux de base tels que l'éducation (école) et la santé (médecin, pharmacien, hôpital, ambulance), les autres services sociaux (services à domicile, appui à la petite enfance, aux personnes âgées, etc.), les services de sécurité (police, gardiennage), les services de transport, les services de communication (poste, téléphone), les services d'information, les commerces (épicerie, boulangerie, etc.), fixes ou ambulants et les services culturels et de loisirs.

### **1.3 Les multiples fonctions des services en milieu rural**

Notre examen de la littérature nous a également permis de constater que les services de proximité avaient, en milieu rural, une dimension multifonctionnelle. En fait, ils exercent quatre types de fonctions: utilitaire et structurante, symbolique (ou identitaire), sociale (ou intégrative) et économique (ou développementale).

### **1.3.1 Une fonction utilitaire et structurante**

Les services ruraux remplissent évidemment, en premier lieu, le rôle pour lequel ils ont été créés. Cette fonction utilitaire contribue à façonner la structure sociale, économique et même physique d'une communauté.

En raison de la place qu'ils occupent dans la vie socio-économique, les services ont également un effet structurant. De fait, ils contribuent au maintien, à la consolidation et au renouvellement du tissu de peuplement.

### **1.3.2 Une fonction symbolique (identitaire)**

Mais les activités de services n'ont pas seulement un rôle utilitaire ou structurant. Elles prennent aussi figure de symbole reflétant à la fois l'appartenance, la vie relationnelle, l'intégration à la communauté et le dynamisme du milieu. La présence de services n'est-elle pas, avant toutes choses, le signe d'une société bien vivante? Cette valeur symbolique constitue une composante majeure de l'identité collective en milieu rural. Ainsi que le mentionne Dugas (1993), «elle canalise également des images, des souvenirs et des états d'âme qui pigmentent fortement le quotidien ou encore des épisodes plus ou moins brefs de la vie» (Dugas, 1993: 22).

Cette fonction symbolique prend une dimension toute particulière dans les milieux de petite taille démographique où elle peut constituer un des pôles intégrateurs<sup>1</sup> autour duquel s'articule la vie collective. Elle compte parmi les principaux facteurs de rétention ou de déstructuration du tissu de peuplement. Cependant, cette fonction symbolique ne s'impose pas de la même façon à toutes les catégories de services. Elle tend à se manifester d'une manière plus significative à l'endroit de l'école et, plus récemment, du patrimoine religieux dans la mesure où il est maintenant menacé dans plusieurs communautés rurales.

---

<sup>1</sup> Il peut s'agir, à titre d'exemples, d'un édifice public, d'un monument, d'un espace aménagé (comme un parc ou le cimetière), d'un quartier d'habitation, d'un milieu physique, etc.

### **1.3.3 Une fonction de cohésion sociale (intégrative)**

Au plan social, les services ont à la fois une fonction de resserrement, de construction et d'intégration des liens au sein même de la communauté, mais aussi à l'extérieur de celle-ci. Cette fonction d'intégration à la société locale est surtout prépondérante auprès des ruraux âgés et peu mobiles. Dans cette perspective, les travaux de la *Nouvelle Économie Rurale (NÉR)* ont révélé que les services contribuaient, d'une part, à la mise en place d'un capital social et, d'autre part, au renforcement des capacités de développement local. À cet égard, force est de reconnaître que les ruraux ont développé, au fil du temps, une vie relationnelle intense que ce soit pour le covoiturage, le gardiennage des enfants, l'aide mutuelle, le déneigement et les non moins célèbres corvées. L'intensité de la vie relationnelle, l'un des principaux éléments de spécificité de la ruralité, est d'ailleurs confirmée par les travaux de Leroy (1997) pour qui, les services constituent des activités intégrantes au sein des économies rurales par le biais de nombreuses relations qu'elles génèrent. Les services animent la vie communautaire.

De nombreux événements gravitent autour du centre communautaire qui contribue à dynamiser cet aspect de la vie rurale. Le plus souvent multifonctionnel (salle du conseil municipal, bureau municipal, bibliothèque, salle de réunions, bureaux d'associations locales, salle de réception, salon funéraire, etc.), le centre communautaire constitue, en outre, l'un des principaux bâtiments à vocation sociale que l'on retrouve dans pratiquement toutes les municipalités rurales du Québec.

### **1.3.4 Une fonction économique (développementale)**

La reconnaissance des services comme une dimension de la sphère économique représente une réalité incontournable reconnue par tous les chercheurs de la communauté scientifique. Les services apparaissent aujourd'hui comme des activités productives exerçant un rôle moteur dans le développement économique d'une localité ou d'une région que ce soit par les emplois qu'ils créent, les effets d'entraînement produits par les revenus liés par ces emplois ou par la force d'attraction qu'ils génèrent (notamment pour les néo-ruraux ou pour les personnes retraitées) en attirant ou en favorisant le développement

d'autres activités. C'est dans cette perspective que Leroy (1997), dans son ouvrage intitulé: *Les activités de services: une chance pour les économies rurales*, fait l'hypothèse, conformément aux conclusions d'un certain nombre de travaux relatifs aux services, que ceux-ci participent et/ou accompagnent le processus de développement en milieu rural.

Le maintien ou l'implantation de petits commerces peut effectivement avoir un rôle incitatif sur d'autres activités économiques. De fait, les services, plus que tout autre secteur de l'économie, ont un effet multiplicateur indéniable. À l'instar de l'industrie, les services attirent les services. À ce chapitre, ils représentent un important facteur de dynamisme local. Les services exercent aussi une fonction considérable en termes de création d'emplois.

En somme, bien que tous les espaces ruraux ne soient pas parvenus à diversifier la structure de leur économie et qu'il persiste de nombreuses disparités entre ceux-ci, il n'en demeure pas moins que la présence d'une bonne infrastructure de services apparaît déterminante dans l'existence de tous les systèmes économiques ruraux. À ce titre, les services constituent un moteur de la structuration de l'économie et de la société rurale.

Finalement, à l'échelle locale, les services permettent aux communautés de faire face aux soubresauts économiques allant dans un sens ou dans l'autre. Étant donné que les politiques publiques actuelles encouragent le développement communautaire du haut vers le bas, les services fournissent une base solide pour cette démarche locale de développement.

#### **1.4 Les solutions liées au maintien des services de proximité en milieu rural**

Plusieurs auteurs se sont questionnés sur les causes (géographiques, économiques ou politiques) attribuables à l'érosion de certains services de proximité dans les diverses communautés rurales ainsi que sur les conséquences relatives à une telle érosion. Leurs

travaux ont notamment contribué à faire redécouvrir les différents rôles qu'exercent les services dans la structuration de la vie socio-économique et culturelle en milieu rural, rôles que nous avons d'ailleurs identifiés précédemment.

D'autres chercheurs se sont plutôt attardés aux prestataires de ces services, c'est-à-dire aux gouvernements centraux ou locaux, aux gestionnaires privés, aux associations, aux coopératives et aux entreprises d'économie sociale. Ils ont également avancé, de concert avec les populations locales, des éléments de solutions afin d'améliorer et de diversifier l'offre de services de proximité en milieu rural. Parmi ces éléments, mentionnons le renforcement des petits centres de services, le regroupement des services, les ententes intermunicipales, les différents types de partenariats et le recours aux nouvelles technologies d'information et de communications (NTIC).

#### **1.4.1 Le renforcement des petits centres de services**

L'une des solutions le plus souvent évoquées par les différents auteurs (Dugas, Pépin, Moussaly, Grasset, Roussel, etc.) et certains organismes d'État (OCDE, Institut national de statistiques et d'études économiques) concerne le renforcement des petits centres de services. Au Québec, ces derniers correspondent généralement aux municipalités de 2 500 à 5 000 habitants localisés le plus souvent à l'extérieur des zones périurbaines. Ces centres constituent, à bien des endroits, des éléments structurants à l'échelle régionale. Les petites villes et les centres de services représentent les principaux fournisseurs de services pour bon nombre de localités rurales. Ce sont aussi des foyers d'emplois qui polarisent une partie significative des travailleurs ruraux. À cet égard, il est impératif, selon Dugas (2002), d'associer étroitement les centres de services à toute stratégie de développement rural de façon à favoriser un développement plus équilibré et plus harmonieux de l'espace rural québécois.

Par ailleurs, les petits centres de services n'étant pas présents dans toutes les MRC du Québec, cette solution n'est pas applicable de manière universelle.

### **1.4.2 Le regroupement des services**

Le regroupement des services arrive souvent au deuxième rang en ce qui a trait aux principales mesures préconisées par les différents spécialistes du développement afin d'améliorer la prestation des services ruraux particulièrement dans les zones à faible densité de population. Les formes que peut prendre un tel regroupement sont variées: complémentarité des milieux ruraux et urbains par fusion ou regroupement avec une ou plusieurs municipalités voisines, ententes intermunicipales, guichets uniques (tels qu'expérimentés dans certains cantons suisses par le biais des points multiservices, maisons de services publics, etc.). En Europe, on retrouve aussi des «magasins de proximité» et des «bureaux du citoyen» où sont regroupés différents types de services tant publics, privés qu'administratifs.

### **1.4.3 Les ententes intermunicipales**

Autorisées par diverses lois sous la juridiction du ministère des Affaires municipales et réalisées le plus souvent à partir de municipalités contiguës, les ententes intermunicipales matérialisent la forme la plus courante de regroupements de services de proximité en milieu rural. Par ailleurs, comparativement à ce que l'on observe en Europe, cette formule demeure relativement sous-exploitée au Québec, où elle s'applique essentiellement au service de protection des incendies, à la gestion des déchets, à la voirie locale, aux loisirs et à la culture.

Certes, de telles ententes constituent une réponse fort convenable au renforcement de l'infrastructure de services en milieu rural. Elles permettent de réduire leur coût d'utilisation tout en améliorant leur efficacité. Elles sont aussi susceptibles de favoriser une meilleure cohésion sociale et culturelle de la population, de développer des rapports de partenariat et de réduire les disparités socioterritoriales entre les localités d'une même zone géographique.

#### **1.4.4 Les différents types de partenariats**

Dernier-né parmi les diverses solutions préconisées dans le but de favoriser une meilleure répartition spatiale et une plus grande accessibilité aux services publics tant en milieu rural qu'urbain, le partenariat public-privé constitue une formule de plus en plus répandue au Québec. La définition de ce modèle est relativement simple. On parle de partenariat public-privé lorsque des acteurs privés et publics agissent en commun pour répondre de la manière la plus efficace possible à un besoin collectif par un partage de ressources, des risques et des bénéfices. Quant à ses finalités, cette avenue vise essentiellement à:

- assurer des services de qualité à moindre coût;
- mobiliser des acteurs aux intérêts divergents sur des projets communs;
- utiliser au mieux chaque compétence;
- répartir les risques en fonction des acteurs.

En ce qui concerne sa forme juridique, le partenariat public-privé, sous sa forme contractuelle, lie les deux parties par convention, l'autorité publique déléguant un service à un opérateur extérieur (souvent par manque de moyens techniques ou financiers). Particulièrement adapté à l'action des collectivités locales, ce modèle se retrouve principalement dans le domaine de la santé notamment en Angleterre, en Suède, en France et en Finlande. Il prend souvent la forme de maisons de services publics et/ou d'associations.

Mais le partenariat public-privé n'est pas la seule forme de concertation possible. Celle qui unit les forces des différents acteurs du secteur public est également à préconiser. En fait, les possibilités que recèlent les diverses formes de partenariat intégrant différents types de services sont pratiquement infinies.

#### **1.4.5 Les nouvelles technologies d'information et de communications (NTIC)**

Le recours aux NTIC est souvent appréhendé par les décideurs publics comme une solution aux problèmes d'affranchissement des services ruraux et ce, tant pour les

individus que pour les entreprises. Les possibilités offertes par ces NTIC sont presque illimitées que ce soit les nouvelles modalités de desserte, l'adaptation aux besoins de chaque usager ou l'amélioration des services tant aux plans de leur accessibilité qu'à celui de leur efficacité.

Qu'il s'agisse du domaine économique (travail à distance, services aux entreprises, etc.) ou sur le plan social (services aux particuliers, éducation, santé, culture, etc.), les NTIC peuvent rapprocher les individus et les entreprises des biens et des services disponibles, les distances n'ayant plus de frontières. Elles peuvent aussi élargir le marché de l'emploi en consolidant les activités économiques existantes ou en favorisant leur création. Enfin, elles peuvent contribuer à l'enrichissement de la vie culturelle d'un territoire et à renforcer son identité et sa visibilité. Il convient, à ce titre, d'améliorer l'offre de services en ligne (informations et conseils provenant d'organismes gouvernementaux, possibilités d'accomplir certaines démarches comme remplir des formulaires, paiement de taxes et d'impôt, etc.) et de favoriser la création de relais-informatique, comme les cafés Internet ou les lieux publics destinés à assurer la formation et l'utilisation des NTIC dans une atmosphère conviviale et décontractée.

### **Éléments de conclusion**

Le maintien dans les zones rurales d'une infrastructure de services minimale nécessite de dépasser la vision strictement économique du rôle associé au service de proximité pour prendre en compte une perspective plus large de développement. En fait, c'est la finalité même du développement qui est à revoir car, contrairement à la notion de croissance, le développement comporte une importante dimension humaine et sociale. Si le maintien et le développement des services privés sont assujettis aux lois de la rentabilité, l'offre de services publics en milieu rural doit davantage être dictée par des critères d'équité, de justice sociale et d'égalité des chances. Ainsi que le mentionne Cérézuelle, «il faut renoncer à la priorité de croissance, rechercher d'autres modèles de développement et repenser la solidarité en réencastrant en partie l'économique dans le social. Cela



implique aussi de repenser le cadre de vie et l'aménagement du territoire» (Cérézuelle, 1996: 15-16).

Ce rapport-synthèse nous a permis de mieux cerner toute la complexité relative à l'organisation des services de proximité en milieu rural. Les changements observés depuis les cinq dernières décennies, qui résultent à la fois de la restructuration de la structure de peuplement, des modifications dans les modes de vie des ruraux et des transformations qui affectent l'ensemble de l'infrastructure de services, contribuent à alimenter cette complexité. Néanmoins, il est un point sur lequel tous les spécialistes de la ruralité sont unanimes: les services contribuent à la structuration des localités rurales. Parce qu'ils exercent un effet moteur sur le développement local, les services de proximité contribuent non seulement au développement économique, mais aussi à la localisation des individus, des entreprises ainsi qu'à la cohésion sociale.

## **2. Les services de proximité aux populations rurales: les expériences étrangères et québécoises**

Tel que nous l'avons déjà évoqué, l'objectif du second rapport consistait à recenser les principales actions innovantes et les mesures d'intervention mises en place à l'étranger, mais aussi au Québec, dans le but de maintenir, de développer et de diversifier l'offre de services de proximité en milieu rural. Il s'agissait d'en fournir une description sommaire, mais suffisante, pour évaluer la transférabilité de ces expériences à la situation québécoise. Cette étude visait aussi à offrir aux décideurs publics le maximum d'information afin qu'ils puissent mettre en place des modèles d'intervention reposant sur une lecture des expériences étrangères, mais également sur ce qui se fait déjà au Québec en vue d'un accompagnement approprié par des dispositifs législatifs ou réglementaires des initiatives portées par les acteurs locaux.

Les expériences retenues ont été sélectionnées à partir des critères suivants: des actions dont la démarche est originale et reproductible, des actions favorables à une dynamique socio-économique locale et des actions qui répondent à un ou à plusieurs fac-

teurs de réussite associés à la gouvernance rurale tels que définis par Solidarité rurale du Québec. Les principales sources utilisées ont été les sites Internet, les articles provenant de périodiques (à l'aide des moteurs de recherche spécialisés pour la recension de cette littérature) et des journaux, les banques de données qui découlent des projets *Partenariat rural canadien*, des *Modèles de développement rural* et des *Pactes ruraux*, *Les Pages vertes* de Solidarité rurale, les différents travaux de l'OCDE, de la *Fondation canadienne pour la revitalisation rurale*, de l'*Initiative sur la nouvelle économie rurale* ainsi que les programmes *Leader I* (1991-1994) et *Leader II* (1994-1999).

Nous avons répertorié plus de 400 actions innovantes tant au Québec qu'à l'étranger. Ces actions concernent tous les secteurs de l'activité socio-économique c'est-à-dire, la santé, l'éducation, la consommation, la culture, l'environnement, le transport, la coopération, l'économie sociale, les communications et les télécommunications, l'aménagement du territoire et les loisirs.

## 2.1 Les expériences étrangères

Plusieurs initiatives s'inscrivent dans un modèle d'intervention reposant sur le principe de la «polyvalence administrative» (cas fréquent avec les services postaux). Les regroupements de services (publics et privés) en un même lieu sont particulièrement nombreux: bureaux du citoyen, points publics, points d'accueil, «one stop shop», maisons de services publics, points multiservices et de proximité, magasins de proximité, ententes intercommunales, commerces de village organisés en réseau, multiples ruraux, etc.

Ces regroupements sont la plupart du temps encouragés et soutenus financièrement par l'État dans le cadre de différents programmes: *Politique des chefs-lieux* (France), *Programme des multiples ruraux* (France), *Stratégie Helva Sveriga Ska Leva* «Toute la Suède doit vivre» (Suède, Écosse), *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* (France), *Politique nationale des services polyvalents en milieu rural* (France).

### **2.1.1 Le transport**

Les initiatives qui émergent en ce domaine prennent plusieurs formes dont:

- les taxis collectifs (taxibus);
- le transport à la demande (service de porte-à-porte, ligne virtuelle, bus de montagne, taxis-cars et lignes à la demande);
- l'établissement de partenariat avec les services ferroviaire et postal;
- les centrales de mobilité;
- les prêts consentis par les municipalités pour l'achat d'automobile ou de vélocycle;
- le transport polyvalent avec d'autres catégories d'usagers.

La plupart de ces actions innovantes sont induites par le milieu (la commune) et financées par l'État.

### **2.1.2 Services itinérants, de périodicité et à temps partiel**

Ce genre de services est particulièrement développé en Europe. On les retrouve dans plusieurs branches de l'activité économique dont notamment dans les secteurs de:

- la santé: unités mobiles, bébé-bus;
- les loisirs: bibliobus, ludothèque;
- l'administration publique: infobus;
- l'éducation: maternelles mobiles;
- la consommation: épicerie mobile. Dans les Préalpes 80% des communes ont adhéré à ce type de services.
- la finance: banques mobiles (Irlande).

### **2.1.3 L'éducation**

Trois approches sont privilégiées:

- le réseautage;
- l'usage polyvalent des locaux;

- les regroupements pédagogiques.

En ce domaine, précisons que les diverses initiatives que nous avons recensées n'ont rien à envier à celles que l'on retrouve au Québec.

#### **2.1.4 Les communications**

Les initiatives répertoriées dans ce secteur se distinguent par:

- un usage répandu de la vidéoconférence notamment dans les petits hôpitaux (télé-médecine) et les écoles (formules d'apprentissage à distance);
- des programmes gouvernementaux qui financent le branchement Internet et l'installation du réseau téléphonique;
- la présence de bibliothèques virtuelles et de visio-guichets;
- la présence de centres de placement.

#### **2.1.5 Coopération et économie sociale**

À l'instar du secteur de l'éducation, les initiatives qui émanent de ce secteur sont moins répandues à l'étranger qu'au Québec. Elles concernent le plus souvent:

- les commerces de proximité;
- les coopératives multifonctionnelles;
- les garages solidaires.

Par contre, de nombreuses associations sont impliquées dans la dispensation de certains services notamment aux plans culturel, des loisirs et de la santé (*Initiatives de citoyens* en Allemagne et en Finlande).

#### **2.1.6 La santé**

On retrouve à maints endroits:

- des unités mobiles;

- un réseau semblable à celui des CLSC (Espagne);
- la participation du secteur communautaire dans la prestation des services et des soins de santé (Angleterre).

### **2.1.7 La culture**

Les initiatives recensées dans le domaine de la culture prennent la forme de:

- relais-livres en campagne: mise en place de réseaux intercommunaux dans les communes de moins de 2 000 habitants;
- bibliothèques mobiles;
- cafés du village;
- bistrotts de pays.

## **2.2 Les expériences québécoises**

Les expériences novatrices se retrouvent dans une dizaine de secteurs d'intervention: l'éducation, le transport, les services commerciaux, les services santé, la coopération et l'économie sociale, les infrastructures et services religieux, la culture et les loisirs, l'aménagement et l'environnement, les communications et les télécommunications.

### **2.2.1 Le secteur de l'éducation**

Il s'agit d'un domaine très riche en initiatives de toutes sortes. Elles visent à sauver la dernière école du village. Ces initiatives se matérialisent par des classes virtuelles, environnementales et multiprogrammes, la mise en place de complexes multifonctionnels, la participation financière de la municipalité et de la caisse populaire à la survie de l'école (entretien, infrastructures, salaires, terrain, congé de taxes foncières pour les nouveaux parents, etc.), des pratiques d'enseignement inédites (informatique, langues, musique, pédagogie Waldorf), l'enseignement assuré par des bénévoles, etc.

### **2.2.2 Le transport**

Il s'agit le plus souvent d'initiatives soutenues par l'État (notamment par le ministère des Transports et celui des Affaires municipales et des Régions via *la Politique nationale de la ruralité*) et qui émanent à l'échelle des MRC. Elles prennent essentiellement quatre formes:

- covoiturage (Allo-Stop);
- guichet unique visant l'utilisation des places disponibles dans les autobus scolaires, le transport adapté et les taxis;
- modifications d'horaire de certains services privés et publics afin de se coordonner avec celui du transport collectif;
- transport adapté aux besoins des étudiants et des personnes âgées.

### **2.2.3 Les services commerciaux**

Comparativement à ce que l'on observe en Europe, le concept de «tout sous un même toit» est relativement peu développé au Québec, bien que cette formule soit présente à certains endroits comme en Abitibi. Les initiatives que nous avons répertoriées se traduisent, entre autres choses, par la livraison de médicaments en partenariat avec les Pharmacies Jean Coutu®, des services itinérants (abattoir mobile), des anciennes formules qui refont surface (magasin général) et diverses initiatives relevant de la formule coopérative.

### **2.2.4 Les services de santé**

Certaines localités jouent la carte de «la grande séduction» pour attirer des médecins (pancartes le long de l'autoroute, achat de matériel à la fine pointe de la technologie, etc.). Les initiatives en ce domaine prennent appui sur la formule coopérative, la vidéoconférence et les expériences de réseautage (mise en commun de certaines ressources tant physiques qu'humaines).

### **2.2.5 La coopération et l'économie sociale**

En milieu rural, les initiatives qui émanent de la coopération et de l'économie sociale se manifestent dans plusieurs secteurs de l'activité socio-économique: le logement social, la petite enfance, les soins de santé, la gestion des ressources (notamment agricole et forestière), le transport public, la finance, la consommation, les communications, etc. Plusieurs de ces initiatives sont soutenues par la *Politique nationale de la ruralité* ainsi que par le *Programme d'aide domestique pour les milieux ruraux*. La multifonctionnalité donne aussi lieu à de nombreuses initiatives (coopératives multiservices).

### **2.2.6 Infrastructures et services religieux**

Les initiatives qui se manifestent au pan religieux se traduisent le plus souvent par un changement vocationnel des infrastructures (églises et presbytères) de base. Pour l'heure, elles concernent surtout les presbytères et prennent la forme de gîtes du passant, de galeries d'art, de musées, de résidences pour personnes âgées, de logements sociaux, de cafés, de petits restaurants, etc. Certaines églises rurales sont également utilisées à d'autres fins (théâtre, musée, etc.).

Quant aux services religieux proprement dit, ils sont remaniés à une échelle territoriale plus vaste: le secteur qui correspond au regroupement de plusieurs paroisses ne formant qu'une seule communauté.

### **2.2.7 La culture et les loisirs**

De nombreuses initiatives, aux plans de la culture et des loisirs, prennent appui sur le réseau interbibliothèque et les ententes intermunicipales. On retrouve des maisons de la culture dans les locaux de certaines petites écoles. Les initiatives se manifestent aussi par l'organisation de fêtes dont le rayonnement dépasse largement les frontières locales (comme le Festival en chanson de Petite-Vallée ou le Symposium de peinture à St-Germain-de-Kamouraska). Dans la MRC de l'Érable par exemple, des localités se sont regroupées et ont fait l'acquisition d'une «magnothèque».

### 2.2.8 L'aménagement et l'environnement

Plusieurs des réalisations que nous avons recensées en ce domaine s'inscrivent dans le cadre de la *Politique nationale de la ruralité*. Elles visent essentiellement l'amélioration de l'aménagement paysager. Certaines municipalités, comme St-Siméon sur la Côte-Nord, ont également développé le concept des écovillages.

### 2.2.9 Les communications et les télécommunications

Les programmes d'*Accès communautaire* et *Villages branchés du Québec* ont contribué à l'émergence de plusieurs expériences notamment en ce qui concerne l'adhésion à Internet haute vitesse. De nombreuses initiatives issues du domaine des communications et des télécommunications s'appuient sur la formule coopérative. Certaines favorisent la consolidation de l'école du village. On note aussi, à quelques endroits, la mise en commun de journaux communautaires, comme c'est notamment le cas en Abitibi.

## 3. Éléments de synthèse générale

Le deuxième rapport nous a permis d'identifier plusieurs actions innovantes que ce soit ici au Québec ou à l'étranger dans le but d'améliorer et de soutenir l'offre de services de proximité en milieu rural. Toutefois, ces initiatives, tout en étant cruciales pour amorcer des projets qui connaissent déjà du succès dans la prestation des services de proximité, ne suffisent pas à maintenir, du moins à moyen et à long termes, une infrastructure minimale de services au sein des diverses collectivités rurales. En fait, il appert que la mobilisation des ressources endogènes est très importante, mais que celles à caractère exogène le sont tout autant sinon plus, et que l'enjeu se situe dans la capacité des acteurs locaux de les mobiliser tout en conservant un leadership local. À cet égard, une étude récente conduite au Royaume-Uni montre que les acteurs locaux réussissent à induire un processus de développement durable à partir d'initiatives lorsque les projets qui se mettent en œuvre peuvent bénéficier d'un environnement socio-économique dynamique, résultat de l'action publique, de l'entreprise privée ou de ces deux catégories



d'acteurs à la fois. À l'inverse, ce processus avorte dans des milieux trop éloignés de ces dynamismes.

Au terme de notre analyse, il est possible de dégager quelques caractéristiques communes (ou conditions gagnantes) en ce qui a trait aux diverses expériences que nous avons évoquées dans le cadre du second rapport. Ces caractéristiques peuvent être regroupées comme suit:

- L'analyse de l'expérience européenne, principalement de l'Angleterre et de l'Écosse (avec ses «One Stop Shop» proche de la notion de «guichet unique»), particulièrement riche en innovations dans le maintien de services de proximité en milieu rural, montre clairement que la formule du partenariat public-privé y est très fréquente et que son efficacité ou sa performance est jugée positive.
- Par ailleurs, on constate que les partenariats public-public, mettant en synergie différents paliers gouvernementaux se font rares et ce, tant au Québec qu'à l'étranger. Cela est d'autant plus étonnant qu'il s'agit d'une de leurs responsabilités. Le bon usage des ressources publiques ne devrait-il pas faire penser aux diverses instances gouvernementales à élaborer de telles solutions qui ont toutefois l'inconvénient de remettre en cause les frontières de leur propre pouvoir? Négocier des ententes avec le privé qui n'agit qu'au titre de prestataire de services apparaît alors moins hasardeux pour une remise en question des compétences, des juridictions et du pouvoir. Par ailleurs, nous avons rencontré en France la notion de «polyvalence administrative» qui appartient à ce type de concertation et qui désigne les multiples formes de partenariat entre différents ministères et agences du gouvernement français collaborant ensemble pour offrir leurs services aux petites collectivités rurales.
- Au Québec, les diverses initiatives mises en place par les collectivités rurales en ce qui concerne les services de proximité surgissent, la plupart du temps, en période de crise. Le maintien de la dernière école du village est typique de cette démarche. De plus, il s'agit généralement du service auquel les ruraux tiennent le plus. L'école

possède une valeur symbolique très forte, car elle témoigne de la vitalité de la communauté locale. En Europe, par contraste, on a l'impression que l'accent est plutôt mis sur des stratégies visant la diversification de l'offre de services en milieu rural.

- Les stratégies mises en place sont, dans la majorité des cas, le fait de regroupements municipaux. En Europe, elles s'observent via les bassins de vie, les communautés de communes, les pays, etc. Au Québec, elles s'expriment encore trop souvent par le biais d'actions individuelles réalisées à l'échelle locale, bien que l'on assiste aussi de plus en plus, à des actions concertées entre municipalités, voire à l'échelle de la MRC. Dès lors, il importe de développer davantage les ententes intermunicipales et de les étendre à différentes catégories de services.
- Ces initiatives impliquent la mobilisation de plusieurs acteurs dont notamment, au premier plan, les collectivités et les élus locaux, mais aussi l'État, les syndicats, les organismes publics et parapublics, les organismes sans but lucratif et les associations. Plusieurs études ont montré que la vitalité du monde associatif en milieu rural s'explique par le fait que ces organismes assurent un ensemble de services aux personnes généralement organisés par le secteur privé en ville. Par contre, le vieillissement actuel de la population rurale, l'exode des jeunes et la décroissance démographique provoquent un phénomène généralisé d'essoufflement des bénévoles (syndrome du TLM: Toujours Les Mêmes), les associations ayant de la difficulté à recruter de nouveaux membres. Il y a donc une dimension rurale dans la problématique sociétale québécoise de l'action communautaire qui est importante car, malgré les diverses avenues à explorer. La voie de la participation civique au monde associatif reste une partie de la solution, et non une partie du problème, en ce qui concerne le maintien des services de proximité en milieu rural. On le voit actuellement avec la création de plusieurs «coopératives de solidarité» dont la mission consiste à mieux répondre aux besoins sociaux et médicaux de la population rurale.
- L'accès aux services de proximité pose une question plus importante encore, celle de la citoyenneté. En démocratie, tout citoyen, peu importe sa localisation géogra-

phique sur le territoire national, doit avoir les mêmes obligations et les mêmes droits que les autres citoyens. C'est un principe d'équité et de justice sociale. Si on considère que l'instruction primaire doit être accessible à tous les citoyens là où ils vivent, ce qui ne semble pas déraisonnable, les citoyens des communautés rurales privées d'école n'ont plus les mêmes droits que leurs homologues. Leur citoyenneté ne leur est plus totalement reconnue en quelque sorte. Revendiquer le maintien de certains services de proximité au nom du principe de citoyenneté - qui met de côté une logique de rentabilité marchande que l'on voit malheureusement encore trop souvent au sein des services publics - semble donc une voie à explorer pour les communautés rurales.

- L'organisation et le financement des services de proximité concernent autant les secteurs privé et public. Mais le rôle et l'implication de chacun ne doivent pas nécessairement être les mêmes et ce, tant en milieu rural qu'urbain. De façon à ne pas discriminer le milieu rural, ne pourrions-nous pas y maintenir une partie plus importante des services publics alors que ceux relevant du secteur privé pourraient davantage se retrouver en ville? Dans une telle perspective, il faudrait, nous semble-t-il, considérer comme «normal» que certains services soient organisés par des entreprises ou des acteurs privés en milieu urbain et par le secteur public en campagne. Par exemple, l'accès Internet à large bande pourrait être offert en ville par des opérateurs privés en situation de concurrence qui ajusteront les prix au plus bas en faveur du consommateur. Mais comme ce même service ne peut être offert par le privé en campagne, la distance entre les clients et leur dispersion faisant disparaître toute perspective de rentabilité, l'État se verrait alors légitimé d'intervenir au nom de la citoyenneté et de la réduction de la discrimination dont sont victimes les ruraux.
- Étant donné que les ruraux ne vivent plus en vase clos, l'implication de la ville peut représenter une condition de réussite dans la prestation des services de proximité en milieu rural. Relativement peu expérimentée au Québec, cette approche pourrait être appelée à se développer davantage notamment au sein des régions périphé-

ques. S'il est évident que le développement de plusieurs communautés rurales passe par une approche de développement territorial - et donc par une meilleure compréhension des relations d'interdépendance rurale/urbaine - il reste que la réalité québécoise met en présence un territoire où moins d'une trentaine de MRC ont des villes-centres, c'est-à-dire des agglomérations de recensement de plus de 10 000 habitants selon la définition de Statistique Canada. Si un certain nombre de services de proximité peuvent se retrouver dans les petites villes sises en milieu rural, la gamme ne sera jamais complète et les ruraux auront toujours à parcourir des distances plus ou moins grandes pour accéder à certains services.

De ces constats découlent deux séries de recommandations. La première, qui réaffirme l'actualité des travaux de Carrier et Doucet (1998) commandée par Solidarité rurale du Québec, concerne l'organisation des services de proximité laquelle doit s'effectuer en deux étapes.

Une première consiste à définir la demande locale de services parallèlement à l'identification de l'offre actuelle. Il s'agit de cerner la demande locale en distinguant les besoins actuellement comblés par rapport à ceux qui ne le sont pas de façon à identifier les services menacés et de faciliter leur accessibilité.

La seconde étape vise à planifier l'offre de services pour le futur:

- en examinant les formes juridiques appropriées pour l'organisation des services ainsi que les sources de financement possibles ;
- en déterminant l'échelle spatiale d'offre de services;
- en établissant les modalités de prestation.

Quant à la deuxième série de recommandations, issues plus spécifiquement de notre examen des expériences innovatrices recensées à l'étranger, il s'agit essentiellement de:

- souscrire au principe fondamental selon lequel la prestation de services de proximité doit être adaptée aux conditions particulières (sociales, économiques et environnementales) du monde rural<sup>2</sup>;
- offrir, au nom des principes de citoyenneté et de justice sociale, des garanties de qualité comparables, en autant que faire se peut, à celles qui existent en milieu urbain. Cette garantie est notamment susceptible de contribuer à rehausser l'attractivité des campagnes par les individus et les familles qui souhaitent choisir la ruralité comme milieu de vie.
- s'assurer que les services de base soient disponibles à une distance raisonnable; En Suisse ou en France, les zones rurales dites périphériques se retrouvent à des distances plus courtes qu'au Québec où, par ailleurs, les ruraux calculent les distances en unités de temps. Rappelons que dans plusieurs pays d'Europe, tout service accessible en moins d'une heure est considéré comme disponible localement.
- encourager le regroupement des services, le développement des ententes intermunicipales, le renforcement des petits centres de services et les différents types de partenariats notamment entre les secteurs public et privé (bureau de poste dans le dépanneur local), mais aussi entre le secteur public lui-même (une école primaire, un bureau municipal et le service postal sous un même toit). Ici, les combinaisons sont multiples et variées. Elles doivent, par ailleurs, être bien identifiées, car il n'y a pas de solutions universelles bonnes pour tous les milieux ruraux, mais une solution applicable en fonction de la diversité des situations locales.
- prendre en compte l'importance et les opportunités que peuvent receler les nouvelles technologies de l'information et des communications dans la dispensation des services de proximité en milieu rural.

---

<sup>2</sup> La «clause territoriale» inscrite dans le dispositif de la *Politique nationale de la ruralité* est un bon pas dans cette direction dans la mesure où l'État puisse mettre efficacement en œuvre une telle clause.

- prendre en considération la nécessité de maintenir le «dernier commerce rural de proximité». On a beaucoup parlé de la dernière école du village au Québec. Mais le dernier dépanneur, avec ses denrées de base, et la station d'essence représentent également des services essentiels. Aussi, il n'est pas rare de voir plusieurs communautés rurales se mobiliser en adoptant diverses modalités originales soutenues par les pouvoirs publics locaux pour assurer la réouverture d'une station-service ou le maintien du dépanneur.
- mettre en place les services susceptibles de faciliter l'implantation en milieu rural d'entreprises nouvelles créatrices d'emplois. Il est généralement admis que le développement des milieux ruraux passe par la création de petites et de moyennes entreprises. Or, les entrepreneurs ont souvent des besoins spécifiques en ce qui concerne l'accès à certains services dont la disponibilité, à l'échelle locale, devient aussi importante pour l'avenir de la communauté que d'autres services aux populations comme le bureau de poste ou l'école.
- Développer, là où certains services publics n'existent pas déjà en raison de la faible densité de population, le concept des services à temps partiel, itinérants ou fonctionnant sur demande. À ce chapitre, les diverses solutions expérimentées en Europe méritent d'être regardées de près en raison de leur fort potentiel de transférabilité au contexte québécois. Par exemple, les services bancaires itinérants ou encore les garderies mobiles allant de village en village - mais avec une présence hebdomadaire - représentent des avenues potentiellement intéressantes pour plusieurs localités rurales du Québec.
- développer une approche territoriale qui met à contribution les secteurs public et privé en établissant de nouvelles formes de partenariat. Le partenariat public/privé exerce un rôle important dans l'organisation des services de proximité en Europe et, plus particulièrement, en Angleterre et en France. Dans ce dernier cas, il concerne non seulement de nombreux ministères et instances gouvernementales, mais aussi des entreprises telles que France-Télécom® et EDF®. Les caisses d'allocations familiales, La Poste®, les conseils généraux, les syndicats intercommunaux sont éga-

lement engagés dans un processus de restructuration visant l'amélioration des services de proximité en milieu rural. Cette forme de partenariat est notamment omniprésente au sein des *Points publics* et des *Maisons de services publics*.

Ces éléments de conclusion s'inscrivent dans le même sens que ceux qu'a identifiés le gouvernement écossais dans un rapport récent. En 1995, ce dernier faisait notamment mention que les services de première ligne tels que la poste, le dépanneur, l'école primaire, la station-service ainsi que certains services médicaux ou paramédicaux (présence d'une infirmière entre autres) soient disponibles localement. En 2000, ce même gouvernement ajoutait à cette liste les services de garde pour enfant ainsi que le transport collectif. Dans ce contexte, il importe que les services de très grande proximité, au sens où l'entendent Doucet et Carrier, puissent être accessibles à l'échelle des localités rurales du Québec. Dans l'éventualité où une telle avenue ne serait pas possible, les services devraient se retrouver à moins de 30 minutes de la localité de séjour, un seuil généralement considéré comme acceptable par les ruraux lequel a d'ailleurs été confirmé par les travaux effectués dans le cadre des recherches sur la *Nouvelle Économie rurale* de la Fondation canadienne pour la revitalisation rurale (FCRR).

Quant aux autres types de services, il importe de développer une approche multifonctionnelle ainsi que des ententes intermunicipales afin de les rendre disponibles et accessibles à l'ensemble des ruraux. Pour ce faire, le ministère des Affaires municipales et des Régions, notamment par le biais de sa *Politique nationale de la ruralité*, devrait consentir une enveloppe budgétaire destinée spécifiquement à encourager les initiatives qui répondent au principe de multifonctionnalité. En outre, l'État afin de faire face au défi du maintien des services de proximité en milieu rural, devrait aussi faciliter les arrangements institutionnels inédits.

#### **4. Retour sur le questionnement initial de cette Action concertée de recherche portant sur les services de proximité aux populations rurales**

En guise de conclusion à ce rapport synthèse, nous proposerons quelques réflexions en rapport avec les questions posées par les partenaires de la présente *Action concertée*. Nous n'avons pas la prétention de répondre totalement à l'ensemble des questions, mais nos travaux nous permettent toutefois d'apporter des éléments de réponse qui, nous le souhaitons, devraient être repris, soupesés et s'avérer inspirants pour l'élaboration de futures politiques publiques. Nous espérons aussi que ces réponses puissent contribuer à éclairer les acteurs ruraux dans la recherche de solutions efficaces face à l'égard de ce défi que représente le maintien des services de proximité aux populations rurales.

##### **Comment est-il encore possible d'assurer aux milieux ruraux des services de proximité (santé, éducation, loisirs, services de garde, services privés, etc.) équitables?**

Il se dégage de notre revue de littérature et des expériences innovatrices concernant la prestation des services de proximité en milieu rural que la principale solution semble se trouver du côté du partenariat tant public-public (polyvalence administrative) que public-privé de façon à adapter les services à la réalité de ces clientèles tout en restant dans des paramètres budgétaires acceptables. Le rôle de l'État concerne aussi sa capacité à soutenir et à encadrer les démarches originales des ruraux qui sont capables de mettre en place des arrangements institutionnels inédits pour maintenir les services de proximité dans leurs milieux. Dans ce contexte, il est donc possible de maintenir une infrastructure de services de qualité en milieu rural. Toutefois, cela exigera une plus grande volonté politique pour valoriser ce qui devient un choix de société, celui de maintenir des campagnes vivantes qui peuvent être alors choisies comme milieu de vie.

##### **La concentration des services et des infrastructures dans la ville-centre est-elle nuisible pour les milieux ruraux ou, au contraire, ces derniers bénéficient-ils de leur rayonnement?**

Plusieurs petites villes exercent déjà le rôle de «centres de services» pour les communautés rurales qu'elles desservent. Clermont Dugas et plusieurs autres chercheurs



considèrent le renforcement de ces centres comme la solution optimale pour assurer aux ruraux une plus grande accessibilité aux services. Selon ce point de vue, les ruraux sont mobiles et font ce navettage vers les villes-centres autant pour le travail que pour l'accès aux services. Il ne s'agit pas pour les communautés rurales de concurrencer ces petits centres de services, mais de valoriser un cadre de vie différent, plus proche de la nature. Par ailleurs, l'option d'une plus grande (ou d'une trop grande) concentration de services et d'infrastructures dans les villes-centres est questionnable dans la mesure où comme les services constituent des éléments structurants sur le plan économique, leur absence ne contribue plus à la structuration économique des collectivités de petite taille démographique. Quand on considère la problématique des «équipements supra-municipaux» que les villes-centres veulent faire supporter, selon une certaine logique démocratique, par tous les usagers - et notamment par les ruraux des alentours venant utiliser la piscine municipale, la bibliothèque ou les diverses facilités de sports et de loisirs - on réalise assez rapidement que l'option de la concentration, *a priori* intéressante, peut se retourner contre les ruraux participant au financement de services et d'infrastructures qui ne bénéficient pas au renforcement des communautés et des économies locales.

**Existe-t-il des solutions innovantes mises de l'avant dans divers pays, évaluées ou non, pour développer des services de proximité dans les milieux ruraux?**

Notre étude témoigne d'un dynamisme réel des petites collectivités rurales afin de trouver des solutions innovantes dont nous avons fait état dans le cadre du deuxième rapport entièrement consacré à ce sujet. Ces innovations, fort diverses, font état de formes inédites de concertation entre différentes catégories d'acteurs tant locaux qu'exogènes. Or, les services offrent des opportunités intéressantes pour construire des partenariats et des relations de confiance ce qui peut susciter de la concertation et de nouvelles manières innovantes d'offrir les services qui autrement ne seraient plus disponibles ou accessibles. Alors que les gouvernements semblent se diriger vers les partenariats public-privé, nous sommes d'avis que les partenariats public-public sont encore à explorer et que des soutiens aux acteurs de la société civile puissent permettre aux milieux communautaires de maintenir bon nombre de services selon les principes de l'économie sociale ou de la coopération.

**Si oui, pourraient-elles être applicables aux milieux ruraux du Québec et dans quelles conditions?**

La transférabilité est une question complexe, car le mimétisme n'est jamais une solution. Mais quand on observe en Europe les diverses formes de partenariat, de guichet unique, de polyvalence administrative ou de structures comme les «maisons de services publics», le transfert est possible. Toutefois, nous devons préalablement faire une analyse exhaustive de la situation locale, car ce qui peut apparaître comme une solution au sein d'une communauté peut devenir un échec ailleurs. Au risque de nous répéter, il n'y a pas de solutions universelles, mais des solutions locales à des problèmes locaux.

**L'une des principales demandes des intervenants locaux consistait à réclamer des politiques, des règlements et des programmes adaptés aux différents milieux régionaux. Quel enseignement peut-on tirer de l'analyse de mesures prises et des résultats de ces différentes expériences dans les autres provinces du Canada et les pays de l'OCDE?**

La modulation spatiale des politiques et des programmes publics, que l'on a au Québec avec la mise en œuvre de la «clause territoriale» par le biais de la politique rurale québécoise, est une perspective fort prometteuse pour les milieux aux prises avec diverses problématiques de développement. Aussi, une telle modulation devrait être plus largement admise et pratiquée au sein des administrations publiques qui ont de la difficulté à reconnaître la dimension territoriale de leurs citoyens-usagers. Plusieurs enseignements ont été tirés des expériences étrangères et relatées dans le deuxième rapport de la présente *Action concertée*. Mais le premier enseignement à tirer tient du fait que des solutions existent et que des initiatives ont été expérimentées. Par conséquent, le maintien des services de proximité aux populations rurales ne sera possible que s'il existe une ferme volonté politique et un projet de société, capables de se croiser harmonieusement avec la créativité des ruraux.

## **Bibliographie sélective**

- ASTHANA, Sheena. HALLIDAY, Joyce. *What can rural agencies do to address the additional costs of rural services? A typology of rural service innovation*. Blackwell Publishing Ltd, Health and Social Care in the Community, vol. 12, no 6, 2004, 457-465.
- BALDUCCI, Massimo. *Services de proximité dans les zones urbaines défavorisées et dans les zones à faible densité de population. Rapport du Comité directeur sur la démocratie locale et régionale*. Coll. Communes et régions d'Europe, no 75. Strasbourg, Éditions du Conseil d'Europe, 2001, 181 p.
- CARRIER, Mario et DOUCET, Michèle. *L'avenir des petites collectivités... avec ou sans services?* Série Réflexion. Nicolet, Solidarité rurale du Québec, automne 1998, 16 p.
- CARRIER, Mario; JEAN, Bruno et LEBLANC, Patrice. «Attractivité du territoire, services publics et développement», dans CARRIER, Mario et CÔTÉ, Serge (dir.). *Gouvernance et territoires ruraux. Éléments d'un débat sur la responsabilité du développement*. Coll. Science régionale. Sainte-Foy, Presses de l'Université Laval, 2000, pp. 85-104.
- CÉRÉZUELLE, Daniel. *Pour un autre développement social. Au-delà des formalismes techniques et économiques*. Coll. Sociologie économique. Paris, Éditions Desclée de Brouwer, 1996, 218 p.
- DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE. *Activités de proximité. 43 expériences territoriales. Bilan d'une expérience lancée par le groupe Actuel*. Paris, La Documentation française, février 1998, 174 p.
- DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE-EUROPA. *Étude sur les maisons des services publics en Europe (hors France)*. Résumé du rapport réalisé par Europa pour la DATAR. Paris, DATAR, 2003, 6 p. (étude complète et résumé du rapport disponible sur le site officiel de la DATAR à l'adresse électronique suivante: [www.datar.fr](http://www.datar.fr).)
- DUGAS, Clermont. «Le regroupement des services en milieu rural», dans *Relations*, no 624 (novembre 1994), pp. 279-282.
- DUGAS, Clermont. «Le service postal en milieu rural: le cas de St-Clément», dans *L'Action nationale*, vol. 83, no 4 (avril 1993), pp. 475-487.
- DUGAS, Clermont. «Une stratégie de renforcement des petits centres ruraux», dans *Revue Organisations et Territoires*, vol. 11, no 1 (hiver 2002), pp. 11-16.
- GADREY, Jean. *Services: la productivité en question*. Coll. Sociologie économique. Paris, Éditions Desclée de Brouwer, 1996, 368 p.
- HASKINS, Christopher. *Rural Delivery Review. A report on the delivery of government policies in rural England*, Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) 2003, 172 p.
- FARRELL, Gilda et al. *Développer les services à la population en milieu rural*. Cahier 5. Sans lieu, septembre 1999, 60 p.
- GUMUCHIAN, Hervé et al. «Quels services, pour quelles campagnes demain?», dans *Montagnes méditerranéennes*, no 8 (1998), pp. 97-102.
- LAVILLE, Jean-Louis. *Sociologie des services*. Coll. Sociétés en changement. St-Agne, Éditions Érès, 2005, 180 p.

- LEROY, Anne. *Les activités de services: une chance pour les économies rurales. Vers de nouvelles logiques de développement rural*. Coll. Alternatives rurales. Paris, Éditions L'Harmattan, 1997, 288 p.
- LEURQUIN, Bernard. *La vocation de services des pays. Guide Repères méthodologiques*. Coll. Services et Territoires. Paris, La Documentation française, 2003, 153 p.
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Nouvelle gestion des services dans les zones rurales*. Paris, Éditions de l'OCDE, 1991, 128 p.
- PLATZ, Holger. «Les services à la population rurale. L'opération «Commerce 2000» en Allemagne: améliorer les services de proximité en milieu rural», dans *LEADER Magazine*, no 9 (été 1995), sans pagination.
- PÉPIN, Lucie. *Le monde rural québécois et la structure des services de proximité: éléments de problématique*. Rimouski, Université du Québec à Rimouski, juin 1998, 221 p. et annexes.
- RAVE, Brigitte. «Les services à la population en espace rural: l'innovation dans l'émergence des territoires», dans *Montagnes méditerranéennes*, no 8 (1998), pp. 103-106.
- SCOTTISH EXECUTIVE. *Good practice in Rural Development. No. 8 Innovative methods of service delivery in rural Scotland: A good practice guide*. Scottish national rural partnership 2003, 32 p.