



**Chaire Desjardins
en développement
des petites collectivités**

**Université du Québec
en Abitibi-Témiscamingue**

Services de proximité et petites collectivités

Par
Mario Carrier



**SERVICES DE PROXIMITÉ ET
PETITES COLLECTIVITÉS**

Par
Mario Carrier

**CHAIRE DESJARDINS EN DÉVELOPPEMENT
DES PETITES COLLECTIVITÉS**

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC EN ABITIBI-TÉMISCAMINGUE

Juin 1999

Éditeur :

Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue
Chaire Desjardins en développement des petites collectivités
445, boulevard de l'Université
Case postale 700
Rouyn-Noranda, Québec
J9X 5E4

Dépôt légal

Bibliothèque nationale du Québec

ISBN 2-920849-50-6

Toute reproduction, totale ou partielle, par quelque moyen que ce soit, est interdite à moins d'une autorisation expresse des auteurs.

- Dans ce texte, le genre masculin est utilisé à titre épique.

PRÉSENTATION

L'auteur, présentement directeur de la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités à l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue, s'intéresse depuis quelques années au rapport entre les services de proximité et le développement des milieux ruraux au Québec, dans le cadre de travaux menés à la Chaire Desjardins en développement des petites collectivités.

La réflexion qu'il propose s'inspire de ces travaux, mais également des expériences françaises dans le domaine, auxquelles il s'est intéressé lors de deux missions dans ce pays en 1997 et en 1998. Récemment, Solidarité rurale du Québec lui demandait de produire une analyse pour faire le point sur ce sujet. Le texte qui suit reprend l'essentiel de la réflexion soumise à Solidarité rurale et a été publié par cet organisme dans leur revue *RÉFLEXION*, à l'automne 1998. Ce texte a également été publié dans la revue *Possibles*, à l'hiver 1999.



Table des matières

Introduction	1
Services de proximité et développement local	3
L'organisation des services de proximité	9
Qualité des services, participation des populations locales et partenariat.....	13
Conclusion.....	15
Bibliographie.....	17
Annexe A Les Points publics en milieu rural en France.....	19
Annexe B Propositions pour la défense et la promotion de l'école rurale	20
Annexe C La coopération de solidarité	21



Introduction

La question de l'accessibilité aux services publics ou services au public dans les petites localités rurales se pose avec de plus en plus d'acuité dans les territoires à faible ou très faible densité de population. Beaucoup de ces territoires ont des petites communautés dévitalisées qui sont le symbole d'une désertification rurale. Notre propos consistera ici à présenter un certain nombre de réponses à trois questions relatives à la présence et à l'accessibilité de ces services dits de « proximité » dans ces petites collectivités. Ces trois questions sont :

1. Quels sont les services de proximité que nous devons absolument conserver dans les petites communautés rurales ?
2. Comment peut-on conserver ces services de proximité ?
3. Quel est le contexte favorable à la conservation de ces services de proximité ?



Services de proximité et développement local

Une façon de répondre à la première question est de situer celle-ci dans une perspective de développement local et de pérennité de ces milieux. Il s'agit alors de se demander à quels services la population doit avoir accès, dans une certaine proximité géographique pour que leur localité demeure attractive en termes de nouveaux flux de population et en termes de maintien ou d'émergence de nouvelles activités sur leur territoire. Il faut reconnaître ici l'effet « moteur » des services dans le développement, ou en d'autres termes un effet de stimulation sur le développement. Ainsi, la proximité des services, qu'ils soient de propriété publique ou privée ou collective, va contribuer au développement économique non seulement en créant des emplois mais aussi en influençant la localisation des entreprises. De plus, ces services vont assurer une qualité de vie aux personnes. Les services de proximité auront une fonction d'accueil, non seulement pour les personnes qui auront décidé de demeurer dans leur village, mais aussi pour les visiteurs, les touristes, etc. Les personnes qui ont pour rôle d'offrir les différents services sont souvent les premières personnes avec qui les nouveaux habitants ou les personnes de l'extérieur qui sont de passage dans la localité entreront en contact. C'est à ce titre que les services de proximité peuvent remplir une fonction d'accueil et d'intégration dans la communauté. En somme, parce que l'offre locale de services influence l'attractivité du territoire, elle doit nécessairement s'inscrire dans une stratégie de développement.

Les services de proximité, comme nous y avons fait allusion au début, concernent tout autant les **services publics**, c'est-à-dire ceux qui sont dispensés le plus souvent par les pouvoirs publics, que les **services au public** qui eux peuvent être offerts aussi bien par le secteur privé, le secteur associatif ou l'État. Prenons quelques exemples pour éclaircir cette nuance entre la notion de services publics et de services au public. Les services publics sont les services qui sont reconnus par l'État comme étant généralement indispensables à la condition de citoyen. Les services d'éducation de niveau primaire et secondaire, les services de santé, les services postaux en sont de bons exemples. Habituellement ces services sont offerts par l'État, ce qui n'empêche pas parallèlement le secteur privé ou associatif de s'y immiscer. Par exemple, nous avons dans notre système d'éducation des écoles privées ou dans notre système de santé des cliniques de soins de

santé privées. Il existe, par ailleurs, des coopératives de services, par exemple, dans le domaine de la santé. Bien sûr, les services publics dont il vient d'être question s'adressent nécessairement au public, c'est-à-dire à la population en général. Toutefois, en matière de services dits de « proximité », il existe une autre catégorie de services où l'État n'est pas ou est de moins en moins systématiquement présent. Pensons, par exemple, aux services de transport en commun, ou à d'autres services de consommation courante tels que la station d'essence, le dépanneur, la pharmacie, etc. Ce type de services est généralement assumé par le secteur privé. Il s'agit pourtant de services de proximité, mais parce qu'ils ne sont pas de propriété publique, nous les appellerons les services au public.

Maintenant, nous allons examiner plus attentivement la notion de services de proximité. La proximité d'un service ne se définit pas uniquement par la **présence physique** du service dans la localité, mais aussi par l'**accessibilité** au service à une distance jugée raisonnable et efficace par les résidents et les autres acteurs concernés par la mise en œuvre de ces services. Devant la variété des espaces ruraux, il n'y a pas qu'une forme possible d'organisation des services de proximité. Cette variété existe aussi dans les territoires où se trouvent des petites communautés dévitalisées. Enfin, il est important d'avoir une perspective de moyen et de long terme lorsque nous voulons planifier l'offre locale de services. Cette offre doit se raisonner en fonction des projets, des populations, bref des besoins actuels, mais aussi futurs, que l'on peut imaginer.

Une fois ces considérations prises en compte, il faut répondre plus directement et concrètement à la question de savoir quels sont les services de proximité que nous devons **absolument** conserver dans les petites communautés rurales. Sans mauvais jeu de mots, il va sans dire, après les considérations présentées jusqu'ici, que le mot absolument prendra une signification relative au milieu où une réponse devra être apportée à cette question. En dernière analyse, la réponse à cette question dépendra d'au moins deux facteurs, soit l'accessibilité actuelle des services de proximité et la volonté des acteurs ayant un pouvoir sur l'offre des services, à commencer par les résidents de ces communautés.

Il est important de s'attarder à l'explication de ces facteurs. En premier lieu, nous examinerons la question de l'accessibilité actuelle des services. Prenons l'exemple des services de santé. Si une localité ne possède sur son territoire aucun service de santé comme la présence d'un médecin, d'une infirmière, d'une pharmacie, mais qu'à trois ou cinq kilomètres, dans la ville ou le village voisins, nous retrouvons tous ces services, la présence de ces services dans la localité sera beaucoup moins impérieuse que si ces services n'étaient accessibles qu'à 20, 30 ou 40 kilomètres. La question de l'accessibilité ne règle pas tout. Il y a aussi celle de la volonté des acteurs concernés. Il peut arriver bien souvent, que certains services de proximité soient absents dans la localité depuis plus ou moins de temps et que les résidents acceptent cette situation et ne désirent pas la changer, parce qu'elle les satisfait. Le contraire peut aussi se produire. Dans ce dernier cas, la volonté des acteurs concernés par une offre éventuelle de services peut être déterminante. Prenons pour illustrer cette situation, l'exemple d'une communauté qui serait menacée d'une fermeture de son école primaire. Pour maintenir ce service de proximité, l'expérience a montré depuis longtemps que la volonté des acteurs locaux concernés par ce service, élus locaux de la municipalité et de la commission scolaire, parents, enseignants et citoyens, était cruciale dans l'issue finale du débat engendré par cette situation. Dans certains cas, une école primaire peut fermer sans trop de protestations alors que dans d'autres cas, la volonté des acteurs locaux à s'opposer à cette mesure résultera en un maintien de ce service éducatif.

Toutefois, la question initiale demeure pertinente, car il faut pour planifier l'offre locale de services à court, moyen et long termes, en faire un inventaire des possibles. L'Organisation de la coopération et de développement économiques (OCDE, 1991) présente quatre catégories de services à considérer pour les milieux ruraux (Tableau 1).

En France, dans les Points publics (voir Annexe A), différentes prestations de services existent : travail et emploi, formation, prestations sociales, services publics marchands, aide aux entreprises, économie et fiscalité, agriculture, équipement et tourisme, permis de conduire, justice, environnement, aide aux collectivités. Il a été observé que les trois quart des activités d'un Point public sont reliées aux questions sociales et à celles qui touchent l'emploi, la formation et l'insertion sociale.

Tableau 1. Catégories de services à considérer pour les milieux ruraux

1. Les services répondant à des besoins physiques ou géographiques : télécommunications, transport, eau, électricité, voirie, poste, etc.
2. Les services répondant à des nécessités sociales : services éducatifs et de formation, etc.
3. Les services aux entreprises : services-conseil, services financiers, etc.
4. Les services d'amélioration de la qualité de vie : services socio-sanitaires, services à la petite enfance, aux personnes âgées, services de loisirs, services socio-culturels tels que les bibliothèques, les activités de diffusion culturelle et artistique, les services commerciaux tels que l'épicerie, la station d'essence, la pharmacie, etc.

Dans le contexte québécois, appliqué aux petites collectivités et particulièrement aux petites communautés dévitalisées, c'est-à-dire celles qui connaissent un déclin économique social et démographique depuis plusieurs années, quels sont les services de proximité qui apparaissent alors relativement indispensables à conserver ou à obtenir au sein du territoire de la localité ? En se fiant à la littérature consultée et à notre connaissance du contexte géographique, social et économique de ces petites collectivités au Québec, il nous apparaît que les services de proximité suivants sont prioritaires (Tableau 2).

Tableau 2. Services de proximité prioritaires pour les petites collectivités au Québec

1. Les services répondant à des besoins physiques ou géographiques : téléphonie, eau, électricité, voirie, poste,
2. Les services éducatifs de niveau primaire,
3. Les services socio-sanitaires tels que la présence d'un médecin, d'une infirmière, les services à la petite enfance (ex. : garderie) et aux personnes âgées (ex. : résidence avec services).

Toutefois, dans une perspective de développement de ces communautés à long terme, il n'est pas certain que la présence de ces services dans la localité même, que ce soit de façon permanente, complète, partielle ou itinérante, soit suffisante pour assurer une attractivité à toutes les petites communautés, particulièrement celles qui connaissent une dévitalisation. D'autres services auraient très bien pu être ajoutés à cette liste : station d'essence, dépanneur, pharmacie, transport, etc. De même, l'absence de certains de ces

services dans les localités ne signifie pas nécessairement leur déclin éventuel. De façon générale, cela nous apparaît un minimum, mais une réponse plus complète à la question se trouve dans l'accessibilité des autres services de proximité pour les résidents des petites collectivités. Plus les autres services seront accessibles en termes de distances à parcourir ou par le biais des nouvelles technologies de l'information et des communications (NTIC) par exemple, moins la présence physique du service sur le territoire de la localité s'avérera impérieuse pour ces autres services. Il faut toutefois éviter de voir dans les NTIC une panacée au problème. Les services de proximité se définissent avant tout par un rapport personnalisé de la relation agent-usager.

De tous ces services prioritaires au développement, on ne saurait trop insister sur l'un d'eux. Il s'agit de l'école primaire. Pourquoi ce service, comme dans une moindre mesure, le service postal, soulève tant de controverses lorsqu'on veut le limiter ou l'éliminer sur le territoire même des localités ? Ce service, que l'on pourrait qualifier de très grande proximité, est un symbole du rattachement de la communauté locale à la communauté nationale. La perte de ce service devient synonyme bien souvent d'abandon, d'isolement du reste de la société. L'école est souvent perçue, et avec raison croyons-nous, comme un élément de base dans les perspectives de recomposition sociale des petites communautés dévitalisées. De plus en plus, les spécialistes de la question du développement rural dans les zones dévitalisées, de même que les résidents de ces zones, voient dans l'école plus qu'un simple service public, mais aussi un lieu d'animation rurale. L'école permet, notamment, une meilleure intégration des nouveaux parents à la vie de la collectivité (voir Annexe B).



L'organisation des services de proximité

Cela s'est manifesté au cours des récentes années et cela s'accroîtra probablement : les résidents en milieu rural exigeront de plus en plus de ces services dits de proximité. Non seulement ils demanderont de ces services, mais ils voudront que ceux-ci soient de qualité égale à ceux que l'on retrouve en milieu urbain. Si l'on accepte ces postulats, au moins deux questions majeures viennent à l'esprit. Comment cette demande croissante en services pourra être satisfaite dans un contexte où les contraintes de coûts et de financement sont de plus en plus fortes ? Quelle organisation faut-il envisager de ces services de proximité, dans une perspective non seulement de conservation de ce qui existe, mais dans une optique de développement de nouveaux services qui parfois pourra s'imposer ? Ces questions se posent avec encore plus d'acuité dans les petites communautés dévitalisées. Nous pensons particulièrement aux villages qui comptent quelques centaines d'habitants et qui sont éloignés de nombreux services de proximité que l'on retrouve dans les petites villes de service. Le Québec compte quelques centaines de ces villages.

Différentes réponses peuvent être apportées à ces questions. Certaines de ces réponses seront présentées dans la troisième partie de ce document. Pour l'instant, nous essaierons de déterminer comment s'y prendre pour définir les besoins existants ; quelles sont les formes appropriées pour l'organisation de ces services et quels sont les acteurs concernés par cette organisation éventuelle ?

Dans une démarche visant à conserver et à améliorer l'existence des services de proximité, la première étape consiste à cerner la demande locale en la matière, ou en d'autres termes, à identifier les besoins existants ; et à distinguer lesquels de ces besoins sont actuellement comblés et de quelle façon, et lesquels de ces besoins pourraient provoquer l'émergence de nouveaux services. Cette première étape devrait permettre de faire la promotion des services existants, avec une approche préventive face à leur maintien. Avant de développer de nouveaux services, il est souhaitable de s'assurer que ce qui est déjà acquis le restera, si tel est le vœu de la population.

