

Développer les services à la population en milieu rural

"INNOVATION EN MILIEU RURAL"

CAHIER N° 5

OBSERVATOIRE EUROPÉEN LEADER

SEPTEMBRE 1999

Ce guide est le résultat de plusieurs travaux conduits par l'AEIDL depuis 1995, notamment:

- > le séminaire LEADER "Les nouveaux services à la population" organisé à Växjö (Suède) du 27 au 31 mars 1996;*
- > un groupe de travail sur les services en milieu rural, mis sur pied par l'Observatoire européen LEADER et le **CELAVAR (Comité d'Etude et de Liaison des Associations à Vocation Agricole et Rurale, France)**. Coordonné par **Gilda Farrell**, directrice adjointe de l'Observatoire européen LEADER, ce groupe était formé de **Jacqueline Mengin, Pascal Vin et Alain Chanard (CELAVAR), André Faggion (TELIDE, France), Helga Jäger (Allemagne), Jan Olson (Unité nationale d'animation LEADER, Suède), Claudio Tassoni (Institut de gestion des Services sociaux de la Commune de Castel San Pietro, Emilie-Romagne, Italie)**.*

*En prenant en compte ces multiples collaborations, la rédaction du présent document a été assurée par **Gilda Farrell** et **Samuel Thirion (INDE, Portugal)**. **Yves Champetier** et **Jean-Luc Janot (Observatoire européen LEADER)** ont participé à sa finalisation. Responsable de la production: **Christine Charlier**.*

Sommaire

- Avant-propos** **5**

- Partie 1** **7**

- Les services à la population en milieu rural** **9**

 - 1.1 Qu’entend-on par services à la population en milieu rural? 9
 - 1.2 Nouveaux contextes, nouveaux enjeux 14
 - 1.3 Les services à la population comme levier du développement rural 20

- Partie 2** **25**

- Mettre en œuvre des services à la population en milieu rural** **27**

 - 2.1 Faire le bilan entre offre et demande 27
 - 2.2 Combler les écarts entre l’offre et la demande 32
 - 2.3 Le rôle des groupes LEADER 36

- Partie 3** **41**

- Quelques outils** **41**

 - Fiche-outil 1 43
 - Fiche-outil 2 47
 - Fiche-outil 3 49
 - Fiche-outil 4 51
 - Fiche-outil 5 53

Avant-propos

Tout comme l'emploi et la création d'activités, les services à la population sont aujourd'hui un facteur essentiel pour le maintien des personnes en milieu rural. Ils sont également à la source de nouvelles formes de solidarité et de cohésion sociale.

Or la mise en place, le maintien et le renouvellement des services à la population en milieu rural sont confrontés à la faible densité démographique, d'où la nécessité de rechercher de solutions appropriées.

Qu'il s'agisse de zones rurales éloignées des villes ou de zones péri-urbaines, le problème de l'organisation des services se pose toujours, même si les solutions possibles diffèrent. Elles passent parfois par des complémentarités et des articulations avec les services en milieu urbain ou entre les différentes zones rurales.

De par l'évolution des modes de vie et des exigences des consommateurs, les services à la population doivent être adaptés afin de répondre aux nouveaux besoins, notamment en termes de qualité et de clients spécifiques (personnes âgées, migrants journaliers, jeunes couples, etc.).

Cette évolution s'insère dans la définition de nouvelles fonctions du monde rural (accueil de populations, installation de services décentralisés de grandes entreprises, mise en valeur de l'espace naturel, développement d'espaces de loisirs et de détente, etc.).

Ces différents enjeux placent les services à la population au centre d'une réflexion stratégique qui concerne chaque territoire en fonction de la vocation que ce dernier entend développer dans le futur.

Cette réflexion concerne autant les collectivités territoriales que les structures privées, associatives, ainsi que les utilisateurs des services eux-mêmes.

Face à l'ampleur des enjeux, ce document propose:

a) une analyse générale du problème

Cette première partie du dossier s'attache à:

- > préciser l'étendue du secteur des services à la population et ses caractéristiques générales en milieu rural (*section 1.1*);
- > analyser les nouveaux contextes (démographiques, institutionnels, technologiques, économiques) et les nouveaux enjeux qui en résultent (*section 1.2*);
- > mettre en évidence l'effet de levier que peuvent avoir les services à la population sur le développement rural (*section 1.3*);

b) quelques éléments méthodologiques pour la mise en œuvre des services à la population

L'appui au maintien ou à la création de services en milieu rural obéit souvent à des approches sectorielles, soutenues par des politiques spécifiques. A l'opposé, l'approche proposée ici s'appuie sur une approche territoriale selon laquelle les services à la population s'intègrent dans une stratégie d'ensemble de développement local. Cette deuxième partie du dossier s'articule autour de plusieurs étapes:

- > analyser les écarts entre l'offre et la demande (*section 2.1*);
- > ajuster l'offre et la demande (*section 2.2*);
- > apporter quelques réflexions sur le rôle des groupes LEADER dans le cadre de cette approche (*section 2.3*).

c) des exemples d'outils pour ces différentes phases que sont le diagnostic, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des services à la population

Dans cette partie du document, cinq outils sont proposés pour contribuer à:

- > faire de l'analyse des services ruraux un outil d'animation (*fiche-outil 1*);
- > inventorier les ressources disponibles (*fiche-outil 2*);
- > affiner l'amélioration des services (*fiche-outil 3*);
- > évaluer la qualité des services (*fiche-outil 4*);
- > mettre en place des formations au service de la qualité (*fiche-outil 5*).

Partie 1

Les services à la population en milieu rural

Les services à la population en milieu rural

Les enjeux

1.1 Qu'entend-on par services à la population en milieu rural?

Les services à la population couvrent un large éventail d'activités essentielles à la vie des personnes et des familles. En milieu rural, généralement caractérisé par une faible densité démographique, ils sont un élément clé du maintien des populations. Ce qui soulève des questions telles que la proximité et l'accessibilité des services pour les utilisateurs, leur fréquence d'utilisation, l'isolement des prestataires, la concurrence des services urbains à laquelle les prestataires ruraux sont confrontés.

1.1.1 Le champ des services à la population

On entend par services à la population tous les services rendus directement ou indirectement aux personnes et/ou familles, répondant à des besoins individuels et/ou collectifs à caractère économique, social ou culturel. Ce qui inclut notamment:

- > 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, etc.;
- > 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;
- > les services culturels et de loisirs.

Ces divers services ont des caractères différents, tant en termes de coûts pour les utilisateurs qu'en termes de prestataires ou fournisseurs.

a) En termes de coûts pour les utilisateurs, on peut distinguer:

- > les **services marchands non administrés**, c'est-à-dire les services vendus à des prix déterminés par les marchés;
- > les **services marchands administrés**, qui sont également des services vendus, mais pour lesquels l'administration intervient de manière plus ou moins forte dans la fixation des prix et modalités d'organisation des prestations (poste, pharmacie, eau, électricité, etc.);
- > les **services non marchands**, soit tous les services gratuits, financés par les pouvoirs publics (écoles, entretien des voies publiques, etc.).
- > certains **services à caractère mixte** – cas des services dont les coûts sont en partie subventionnés par les pouvoirs publics et en partie supportés par les utilisateurs (souvent en fonction de leurs revenus), comme les crèches et autres services à caractère social ou culturel.

b) En termes de fournisseurs, ces différents types de services peuvent être assurés par:

- > le secteur public (Etat ou collectivités territoriales);
- > le secteur privé;
- > le secteur associatif.

Traditionnellement, les services non marchands étaient l'apanage du secteur public, le secteur privé se cantonnant aux services marchands. Aujourd'hui, ces cloisonnements sont de plus en plus dépassés et chacun des trois secteurs peut intervenir dans la sphère des services marchands administrés ou non administrés, tout comme dans celle des services non marchands. Par exemple, sont apparues des formules contractuelles de sous-traitance entre secteur public et secteur privé ou associatif pour assurer des fonctions autrefois réservées au seul secteur public. Par ailleurs, dans certains cas, le secteur public est entré dans le domaine de l'économie marchande, fournissant des services personnalisés de qualité qui sont payés par les utilisateurs.

Cette distribution des types de services entre les trois secteurs varie d'un pays à l'autre, en fonction de son histoire et de ses traditions propres.

Par exemple, les services de transport collectif peuvent avoir un caractère public/marchand administré, public/non marchand, privé/marchand administré ou privé/marchand non administré. Ils peuvent être assurés par des entreprises privées ou publiques, parfois par des associations ou des collectivités locales.

Les rapports entre offre et demande pour chacun de ces trois types de services évoluent de manière différente. Ainsi, dans les services marchands non administrés, l'offre évolue avant tout en fonction de la solvabilité financière de la demande et d'un seuil minimum pour assurer la rentabilité de l'activité (c'est le cas par exemple des commerces). Dans le cas des services marchands administrés, l'offre évolue en fonction d'une demande "protégée" et dépend dans certains cas d'un seuil minimum décidé de manière administrative (le maintien du bureau de poste est fonction du nombre d'usagers, par exemple). Enfin, dans le cas des services non marchands, l'offre évolue en fonction de la disponibilité des ressources à distribuer ou à gérer pour le bien-être collectif. Elle dépend également d'un seuil minimum décidé de manière administrative (par exemple le nombre d'élèves considéré comme suffisant pour maintenir une école) ou en fonction des ressources en bénévolat (cas de certains services culturels).

1.1.2 La spécificité du milieu rural en ce qui concerne les services

Du fait de la faible démographie et de la dispersion des populations, les services en milieu rural se trouvent confrontés à un certain nombre de difficultés spécifiques au monde rural.

Certaines difficultés concernent les utilisateurs des services (les populations). Elles concernent:

- > la proximité;
- > l'accessibilité.

D'autres difficultés concernent les fournisseurs de services. Elles sont liées à:

- > la fréquence d'utilisation;
- > l'isolement;
- > la concurrence des services urbains.

1.1.2.1 Les difficultés pour les utilisateurs

a) La proximité

La proximité d'un service en milieu rural est avant tout liée à sa fréquence d'utilisation (quotidienne, ponctuelle, exceptionnelle, etc.). Pour des services exceptionnels ou des services de meilleure qualité, les populations rurales sont prêtes à parcourir des distances plus grandes. En France, par exemple, on estime que la consommation des services courants s'organise dans un espace de vie quotidienne correspondant à une proximité moyenne de 20 minutes, les services les plus exceptionnels correspondant à un rayon de déplacement d'environ 1 heure.

Dans ce même pays, on constate une certaine hiérarchisation des équipements suivant le type de service et sa fréquentation, comme le montre le tableau ci-après. Les services les plus utilisés parviennent à se maintenir dans les zones les plus reculées, tandis que les services les moins fréquemment utilisés doivent s'installer dans des zones davantage urbanisées pour assurer leur viabilité. Dans cette logique, les zones rurales sont dépendantes de pôles urbains. Cependant, pour certains services, d'autres solutions sont envisageables comme on le verra dans les chapitres suivants.

UNE APPROCHE DIFFÉRENTE SELON LE TYPE DE SECTEUR

Type de secteur	Marchand non administré	Marchand administré	Non marchand
Evolution de l'offre	en fonction de la solvabilité financière de la demande	en fonction d'une demande protégée	en fonction de la disponibilité des ressources à distribuer ou à gérer pour le bien-être collectif
Seuil minimum	seuil de rentabilité financière	décidé de manière administrative	décidé de manière administrative ou en fonction des ressources en bénévolat

LA HIÉRARCHIE D'ATTRACTION DES ÉQUIPEMENTS, COMMERCES ET SERVICES EN FRANCE

55 équipements, commerces et services ont été classés de 1 (le moins fréquent / l'aire d'influence la plus vaste) à 9 (le plus fréquent / l'aire d'influence la plus restreinte).

<p>Niveau 1: CENTRE URBAIN</p> <p>1 Hôpital Maternité</p> <p>2 Laboratoire d'analyses médicales Cinéma à fonctionnement régulier Grande surface de bricolage Magasin vêtements (hommes)</p> <p>= 6 équipements / services</p>	<p>Niveau 2: BOURG-CENTRE</p> <p>3 Collège privé Ecole de musique Caisse d'épargne Supermarché Teinturerie, pressing Magasin de vêtements (femmes, mixte) Magasin de meubles Magasin de chaussures Magasin d'appareils photo</p> <p>4 Collège public Gendarmerie Perception Pompiers / centre de secours Maison de retraite Notaire Guichet de banque Dentiste Masseur kinésithérapeute Vétérinaire Ambulance Marché de détail Librairie Droguerie/quincaillerie Mercerie Magasin d'électroménager Fleuriste</p> <p>= 26 équipements / services</p>	<p>Niveau 3: VILLAGE-CENTRE</p> <p>5 Médecin Infirmier Pharmacie Salon de coiffure Taxi</p> <p>6 Distribution essence Distribution gazole Distribution mazout</p> <p>7 Bureau de poste Boucherie Alimentation générale Boulangerie Plâtrerie, peinture Electricité générale Plomberie Réparation auto</p> <p>= 16 équipements / services</p>	<p>Niveau 4: SERVICES MINIMAUX DE VIE SOCIALE</p> <p>8 Maçonnerie Menuiserie Office religieux hebdomadaire Point de vente d'un quotidien</p> <p>9 Café, débit de boisson Bureau de tabac Distribution de gaz</p> <p>= 7 équipements / services</p>
<p>Source: INSEE et Ministère de l'Agriculture (France) – Inventaire communal de 1988 (cité par Bernard Leurquin dans "La France et la politique de Pays", Syros / CNFPT, Paris, 1997).</p>			

b) L'accessibilité

Plus encore que la proximité, c'est le problème de l'accessibilité qui se pose en milieu rural.

Dans certains cas, il se pose en termes de facilités de déplacement des consommateurs vers les centres de services. De ce point de vue, le transport collectif est un service de base essentiel. Quand il fait défaut, la seule alternative possible est la voiture individuelle, moyen de transport qui n'est pas à la portée de toutes les catégories de la population.

Dans d'autres cas, l'accessibilité se pose en termes d'acheminement du service au domicile des usagers, ce qui engendre un problème de coût d'approche, tant en investissement pour les équipements qu'en coût de fonctionnement et d'entretien (cas de l'électricité, eau, gaz de ville, poste, téléphone, repas chauds à domicile, soins médicaux à domicile, etc.).

D'autres services indispensables pour assurer l'accessibilité sont l'information et la communication: savoir où trouver et comment accéder à un service; pouvoir faire appel (par téléphone, Internet, etc.) à une assistance d'urgence, obtenir rapidement un conseil ou une information dont le besoin est immédiat.

Les moyens de transport, les équipements pour l'acheminement des services et les moyens de communication permettent de pousser les limites de l'accessibilité au-delà de la proximité, c'est-à-dire rendre un service accessible même s'il n'est pas proche.

1.1.2.2 Les difficultés pour les fournisseurs

a) La fréquence d'utilisation

La concentration des populations en ville garantit aux services installés en milieu urbain une certaine régularité du flux des clients, facilitant ainsi la rentabilisation des investissements, tant matériels qu'en ressources humaines.

En milieu rural, au contraire, du fait de la faible densité, les services sont confrontés à une certaine irrégularité de la demande et doivent trouver des formes d'organisation permettant de compenser ce désavantage: regroupement de services, multi-commerces, etc.

Une autre manière de contourner la difficulté sera d'élargir le champ des utilisateurs touchés pour atteindre une échelle de demande suffisante pour assurer la viabilité du service.

Par exemple, un service de repas chauds livrés à domicile demande pour être viable de produire un certain nombre de repas par jour, ce qui, en milieu rural, nécessite de disposer d'un bon réseau de distribution. Ceci peut être résolu en jouant sur plusieurs types de clientèles (cantines scolaires, repas servis à domicile pour les personnes âgées, etc.).

b) L'isolement

L'isolement de certains services peut poser des problèmes de maintien et d'approvisionnement de ces services. Ainsi, un petit commerce dans un village peut se trouver confronté à des difficultés d'approvisionnement pour certains produits ou matériaux.

c) La concurrence des services urbains et les coûts

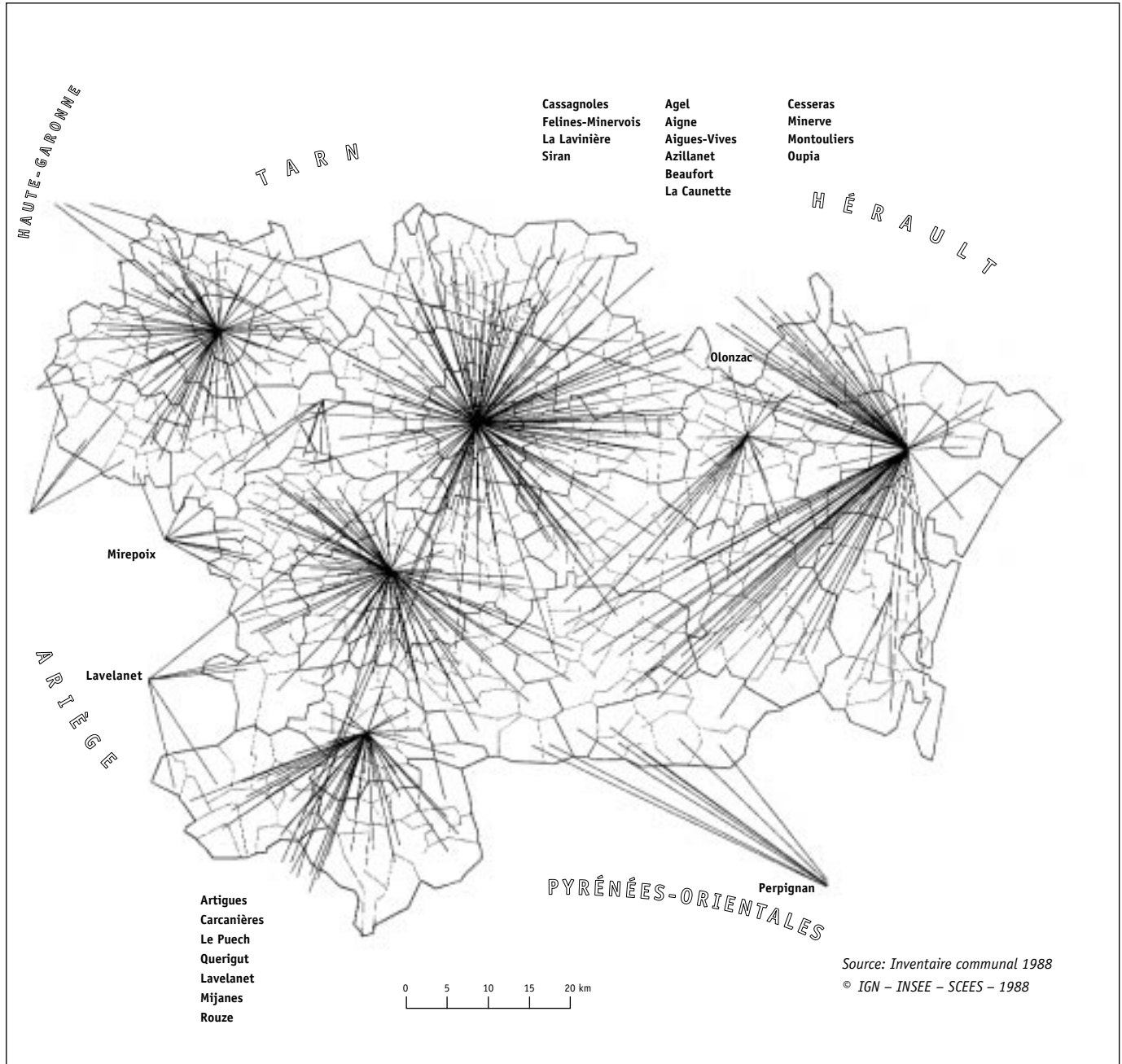
Les moyens de transport et de communication placent les services en milieu rural en concurrence avec les services urbains. Cette concurrence est d'autant plus forte que les services en milieu urbain bénéficient d'avantages comparatifs liés à la concentration des utilisateurs. De surcroît, surtout dans le cas des services marchands, ils attirent plus facilement les consommateurs par le fait qu'ils sont regroupés, qu'ils fonctionnent tous les jours et qu'ils offrent une gamme de prestations nécessairement plus large.

Cette tendance générale conduit les collectivités locales à réfléchir à des politiques permettant d'atténuer les problèmes. Parmi celles-ci, des solutions peuvent être recherchées pour offrir des services ruraux d'une qualité au moins équivalente à celle des services urbains.

Dans la petite commune rurale de Castel San Pietro (Emilie-Romagne, Italie), la seule école existante était insuffisamment équipée par rapport aux établissements situés en périphérie de la ville la plus proche. Les parents ont déserté progressivement cette école de proximité et inscrit leurs enfants en ville, malgré la distance. Avec l'appui des autorités communales, la petite école a alors été restaurée et équipée. Elle est ainsi progressivement devenue attractive et attire aujourd'hui non seulement les enfants du village mais aussi des enfants de certains quartiers proches de la ville de Castel San Pietro.

VILLES ET BOURGS ATTRACTIFS DANS L'AUDE (LANGUEDOC-ROUSSILLON, FRANCE)

Un trait relie chaque commune à la ville fréquentée habituellement.



1.2 Nouveaux contextes, nouveaux enjeux

On assiste aujourd'hui à de profondes mutations – économiques, démographiques, institutionnelles, technologiques – qui ont des implications déterminantes, voire parfois opposées, pour les services à la population en milieu rural.

1.2.1 Nouveau contexte économique

Historiquement, on observe deux évolutions successives et contradictoires en ce qui concerne les services en milieu rural:

- > dans un premier temps, a prédominé une tendance à rapprocher les services des populations par l'installation de services de base dans les villages (écoles, services postaux, santé, électrification, eau, etc.). C'est l'époque des politiques d'aménagement des zones rurales qui a marqué le 19^e siècle et la première moitié du 20^e siècle;
- > puis, avec le développement des transports, une tendance à la concentration et à l'éloignement des services a pris le dessus, en fonction d'une recherche d'une réduction des coûts et d'une plus grande efficacité, accompagnée souvent par une amélioration de la qualité générale.

Ainsi, on retrouve dans le secteur des services à la population la tendance générale à la concentration qui domine la société d'aujourd'hui:

- > concentration en termes de taille des unités productrices de services. Par exemple, dans la plupart des pays européens, le secteur de la distribution est aujourd'hui dominé par les grandes surfaces;
- > concentration spatiale, par une logique de regroupement dans des pôles de services dans les villes ou leur périphérie plutôt que par une logique de distribution et de dispersion territoriales.

Dans un contexte général de concurrence toujours plus vive, ces tendances à la concentration répondent à des impératifs de plus grande compétitivité des services, notamment:

- > par la recherche de niveaux de productivité plus élevée, permettant de réduire les coûts et les prix aux consommateurs;
- > par la facilité d'accès aux consommateurs, permettant de toucher beaucoup plus de personnes et donc de réaliser des économies d'échelle considérables à ce niveau;

- > par la fourniture de services plus performants. Ainsi, dans le domaine de la santé, les grands hôpitaux ont permis de mettre en place des services spécialisés basés sur des technologies de pointe et donc d'assurer des services de haut niveau technique, très sécuritaires (cas des maternités, des soins intensifs, des opérations chirurgicales spécialisées, etc.).

La concentration en termes de taille et la concentration spatiale permettent donc d'assurer des services à un rapport qualité-prix beaucoup plus compétitif, mettant en péril les services dispersés et de petite taille, comme c'est le cas en milieu rural. Ceux-ci doivent donc se positionner sur des créneaux particuliers de façon à pouvoir échapper à la concurrence des services concentrés, notamment:

- > en jouant sur l'éloignement des populations rurales par rapport aux services urbains (ceci est encore plus vrai quand il s'agit de zones rurales isolées);
- > en mettant en valeur d'autres critères de qualité qui peuvent être plus difficilement assurés par les services concentrés, notamment des critères plus humains que techniques (qualité de la relation humaine, de l'accueil, de l'environnement social, etc.), une dimension particulièrement importante en matière de services à la population.

Cette évolution a donc des implications importantes pour les services en milieu rural. Elle oblige très souvent à revoir intégralement leur fonctionnement et leur organisation. Ainsi, sont souvent recherchées des formes de complémentarité, d'articulation, voire des accords d'association (représentation, réseaux de distribution, etc.) avec des services situés en ville.

Toutefois, la tendance générale à la concentration se trouve aujourd'hui remise en cause pour certains services et un rapprochement des consommateurs est progressivement recherché. C'est le cas des services à domicile pour les personnes âgées ou les malades, ou encore des bibliothèques, centres d'information, etc., sous forme de services ambulants ou de services à distance (téléservices). On observe également que certains services, tels que les centres sportifs ou culturels, tendent à suivre la répartition de la population sur le territoire, même dans les toute petites communes, car toute collectivité locale se doit d'assurer un minimum de services.

Un autre aspect important de l'évolution économique de ces dernières années est l'augmentation du sous-emploi, faisant de la lutte contre le chômage une priorité politique, tant en milieu urbain qu'en milieu rural. Or les services à la population sont souvent considérés comme un gisement d'emplois encore peu exploité. En ce sens, certaines politiques européennes et nationales sont une tentative pour offrir des cadres adaptés à la recherche de solutions innovantes, notamment en combinant les appuis publics et la participation des usagers, pour apporter des réponses à des demandes encore non solvables.

1.2.2 Nouveau contexte démographique

L'évolution démographique du milieu rural a évidemment un poids déterminant sur l'offre, la demande et l'organisation des services. Cette évolution démographique est aujourd'hui caractérisée par trois phénomènes:

- > l'exode rural;
- > les mouvements de population à l'intérieur même des zones rurales;
- > l'installation en milieu rural de nouvelles catégories de populations.

a) L'exode rural

L'exode rural est un phénomène déjà ancien qui s'est accru depuis la Seconde Guerre mondiale, conduisant à un contexte démographique beaucoup moins favorable au maintien de services à la population. Ainsi, les services dont le maintien requiert un seuil minimum d'utilisateurs locaux ont eu tendance à disparaître, accélérant le processus de dépeuplement.

D'après une enquête réalisée en 1997 en Angleterre (Royaume-Uni), sur environ 9 500 paroisses de moins de 1 000 habitants, 42% ne comptaient plus aucun commerce, 43% plus de bureau de poste, 49% plus d'école, 75% n'avaient pas de service quotidien de transport public, 56% pas de poste d'essence, 91% pas de services de jour pour les personnes âgées, 92% pas de poste de police. Pour faire leurs courses, les familles rurales sans voiture (20% des familles) devaient parcourir 35 km par semaine contre 20 km en milieu urbain pour les ménages de condition semblable.

En France, 1 050 maires de petites communes (moins de 1000 habitants) ont répondu en 1996 à un questionnaire de l'institut Mairie Conseils. 26% estimaient que les services à la population dans leur commune étaient plutôt suffisants, 56% d'entre eux les jugeaient tout juste suffisants, et 3% tout à fait insuffisants. On constate qu'une commune est d'autant moins satisfaite des services disponibles qu'elle possède peu d'habitants. Les services que les maires redoutent le plus de voir disparaître localement sont, par ordre décroissant, le bureau de poste (pour 21% des maires), un commerce (11%), la gare (11%), l'école primaire (9%), l'hôpital (7%) et le café (3%).

Les services faisant d'ores et déjà le plus défaut dans les petites communes rurales sont un commerce (28%), des moyens de transport collectifs (19%), des services de soins aux personnes âgées (10%), une crèche ou une garderie (7%), des équipements sportifs (5%), une pharmacie (5%) et un foyer pour les jeunes (4%).

b) les mouvements de population à l'intérieur des zones rurales

L'exode peut se manifester également à l'intérieur des territoires ruraux eux-mêmes: ainsi, les petits villages sont de plus en plus désertés au profit des bourgs-centres où les services tendent à se concentrer, d'autant plus que dans la plupart des pays de l'Union européenne, une très grande majorité des actifs ruraux sont aujourd'hui des salariés, moins attachés à un lieu bien précis que les agriculteurs qui ne représentent plus qu'une faible minorité de la population active.

Dans les pays où l'on a procédé à des regroupements de communes, la Suède par exemple, la population a tendance à se concentrer autour des pôles de services. Le phénomène est d'autant plus préoccupant que ces mouvements concernent surtout la population plus jeune dotée d'un niveau d'éducation plus élevé.

c) L'installation en milieu rural de nouvelles catégories de population

Un autre aspect de l'évolution du contexte démographique rural, surtout au cours de ces dernières années, est l'installation à la campagne de nouvelles catégories de population: retraités, migrants journaliers, nouveaux ruraux, chômeurs venus des villes, etc.

En France, les populations âgées déménagent davantage que les autres classes d'âge vers les espaces ruraux. La tranche des 55-69 ans constitue ainsi 42% des départs des pôles urbains. A partir de 70 ans, la mobilité est motivée par la recherche de la proximité des services et équipements, ce qui implique alors un certain retour vers les pôles urbains¹. Par ailleurs, la population rurale se répartit actuellement comme suit²:

- > 50% des ruraux sont nés à la campagne et n'ont jamais quitté le milieu rural;*
- > 27% sont des anciens ruraux revenus au pays après avoir vécu en ville;*
- > 23% sont des nouveaux ruraux, c'est-à-dire des urbains installés à la campagne.*

Ces nouvelles populations représentent une opportunité pour repeupler les villages et maintenir ou recréer des services à la campagne, ce qui conduit certaines communes à mener une politique d'incitation à l'installation (offre de logements, de services spécifiques, par exemple pour les personnes âgées).

Dans le Upper Swaledale (Angleterre, Royaume-Uni), le village de Muker a vu sa population augmenter de 23% en 4 ans grâce à la restauration d'un centre polyvalent incluant des services pour les personnes âgées et la petite enfance, des équipements de sports et loisirs pour les jeunes, des locaux pour organiser des rencontres³.

d) Les changements qualitatifs

Les changements démographiques se produisent également sur le plan qualitatif, si on considère l'évolution des modes de vie, des activités, des formes d'organisation familiale et sociale, etc. Or, avec ces changements, la notion même de besoin évolue. Les besoins liés à la subsistance qui avaient autrefois une importance de premier plan, tendent à passer au deuxième plan (sauf pour les personnes et familles les plus pauvres). Les populations sont en général demandeuses de nouveaux types de services, accordant une plus grande importance à la qualité et à la forme des services, notamment en termes de modalités de fonctionnement (horaires, accessibilité, souplesse, personnalisation, possibilité d'être assisté à tout moment même en étant isolé, etc.).

Certaines évolutions de la demande au cours des 20 dernières années constituent des opportunités pour la création d'emplois dans le secteur des services.

Ainsi, on tend de plus en plus à déléguer à la société certaines tâches qui, traditionnellement, étaient assurées au sein des familles. Ce sont par exemple:

- > les tâches liées à la garde des enfants, l'accompagnement scolaire, l'assistance aux personnes âgées, le soin des malades, etc.;
- > certaines tâches domestiques spécifiques (laveries, repassage, production de repas ou plats préparés, etc.).

Cette nouvelle demande conduit à élargir et diversifier la gamme des services, tout en cherchant des complémentarités fonctionnelles. Par exemple, dans le passé le problème des personnes âgées était résolu par la création de structures collectives d'accueil (foyers, maisons de retraite, etc.), quand les personnes âgées n'étaient pas prises en charge par les familles. Aujourd'hui, on tend à privilégier leur maintien à domicile, associé à l'utilisation de systèmes d'assistance à distance, de livraison des repas, etc., conjugués à des services plus ponctuels fournis par des centres spécialisés. On développe également, surtout dans les pays scandinaves, des services qui combinent l'assistance à des personnes de divers âges (personnes âgées et jeunes enfants, par exemple) permettant ainsi de recréer des liens sociaux et d'offrir un service plus humain.

1.2.3 Nouveau contexte institutionnel

Le partage des responsabilités et des activités entre les secteurs public, privé et associatif est lui aussi en profonde mutation.

Traditionnellement, on attendait d'un service public qu'il soit accessible et identique pour tous les citoyens, quelle que soit leur zone de résidence. Organisés en fonction de l'intérêt général, peu coûteux pour leurs usagers (voire même gratuits), les services publics ont été pendant longtemps un des principaux mécanismes de redistribution des richesses et un symbole d'une égalité citoyenne.

[1] Source: INRA, INSEE: *Les campagnes et leurs villes – Contours et caractères 1998 – p. 62*

[2] Source: *Association des Maires de France*

[3] Source: *Ruralfocus – Rural Development Commission – Spring 1998 p.24*

Aujourd'hui, on observe une quadruple tendance dans les rapports entre l'Etat et les citoyens en termes de fourniture de services:

- > privatisation et déréglementation des services pouvant être assurés par le marché;
- > délégation à des opérateurs externes (privés ou associatifs) pour la prestation de certains services (notamment aux personnes), les pouvoirs publics conservant les fonctions de planification générale;
- > contribution financière réclamée aux usagers pour couvrir une partie substantielle, voire la totalité, des coûts en contrepartie d'une adaptation aux nouvelles exigences de qualité et d'une diversification de l'offre des services;
- > suppression de services non rentables en laissant aux partenaires locaux le choix de les réorganiser en fonction des conditions locales.

a) La tendance à la privatisation et à la déréglementation

La tendance à la privatisation et à la déréglementation de services autrefois fournis par l'Etat provoque des effets spécifiques sur le monde rural en raison des caractéristiques structurelles qui lui sont propres (dispersion de l'habitat, des entreprises, etc.). Les mécanismes de marché, qui progressivement s'imposent, ne peuvent fonctionner que si une concentration minimale existe afin d'assurer un intérêt économique suffisamment attractif pour les fournisseurs de services. Ces conditions n'étant pas remplies dans certaines zones rurales, il en résulte des situations d'abandon de services de base ou d'augmentation de tarifs en fonction de la distance.

Toutefois, s'il existe un certain volontarisme de la part des pouvoirs locaux, ces politiques peuvent représenter des opportunités pour de nouvelles formes de regroupement et de concertation au niveau local.

Dans le comté d'Angus (Ecosse, Royaume-Uni), suite à la privatisation des transports, l'offre de transport en milieu rural s'est considérablement réduite, conduisant à des situations d'isolement de certaines populations ne disposant pas de voiture individuelle. Face à ce nouveau contexte, le groupe LEADER, en partenariat avec les municipalités et certaines associations locales, a monté un service permettant d'organiser le transport des personnes en profitant de certains moyens de transport déjà existants tels que le ramassage du lait, la distribution du courrier, le ramassage scolaire, etc. Ce service est assuré par l'emploi d'une personne à plein temps, relayée sur le ter-

rain par certaines associations, qui recensent les demandes et facilitent les contacts. La mobilisation des diverses entités disposant de moyens de transport (poste, laiterie, etc.) a pu se réaliser grâce à l'appui des municipalités.

La déréglementation a des effets également sur les services aux entreprises et certaines formes d'intervention dans ce secteur peuvent servir de références pour les services à la population.

En Ecosse (Royaume-Uni), le groupe LEADER Stirling, géré par un organisme de développement régional, a incité les entreprises des zones rurales à effectuer des achats groupés pour le gaz et l'électricité, afin d'obtenir des conditions financières plus avantageuses de la part des compagnies nouvellement privatisées. Un consultant a par ailleurs été engagé pour étudier les possibilités d'économie d'énergie et de réduction des effets nocifs sur l'environnement.

b) La tendance à déléguer à des opérateurs externes

Cette délégation à des opérateurs externes se fait, dans certains cas, sous la forme de contrats de sous-traitance ou de fourniture de services à durée déterminée. Ces contrats passent le plus souvent par l'établissement de cadres réglementaires et de procédures d'appels d'offres.

La tendance à déléguer à des opérateurs externes la prestation de certains services, autrefois organisés au sein du secteur public, a suscité l'émergence de nouvelles structures et de nouvelles logiques de rapport public/privé. Le secteur public assume plutôt le rôle de concepteur et de garant de la qualité de la prestation, le secteur privé étant alors le prestataire exécutant, en quête d'efficacité, dans une logique de coût/bénéfice.

En Italie, on a reconnu à partir des années 1980 que les organisations bénévoles, coopératives sociales, associations, etc. assuraient des services d'utilité publique, notamment en faveur des populations les plus en difficulté. Une négociation s'est alors engagée pendant plus de 10 ans, au cours desquels les organisations concernées se sont rassemblées pour former un véritable lobby national. Ce processus a abouti à la promulgation en 1991 de la loi 266/91 sur l'organisation sociale et la loi 381/91 sur la coopération sociale. Ce qui fait qu'il existe aujourd'hui dans le pays environ 2000 coopératives sociales, constituées de salariés et de bénévoles. Ces coopératives peuvent résulter du désir d'un groupe de citoyens de mieux répondre à un besoin ressenti localement ou de la volonté d'une collectivité locale de sous-traiter un service

qu'elle assurait auparavant. Chaque coopérative sociale est gérée par l'ensemble de ses sociétaires (salariés et bénévoles). Ce fonctionnement démocratique permet d'entretenir une bonne vitalité collective et de s'attaquer à des problèmes locaux trop peu ou mal pris en compte. Par ailleurs l'octroi des marchés est accompagné de clauses sur les modalités de contrôle de qualité.

Les coopératives sociales constatent toutefois que les marchés délégués par l'Etat ne recèlent de réelles possibilités d'activités viables que si la demande est suffisante. Elles sont ainsi surtout présentes dans les villes. Dans les campagnes, un niveau de demande suffisant a pu être obtenu grâce à la création de consortiums regroupant plusieurs territoires, ce qui permet de dépasser les limites des marchés locaux.

Dans d'autres cas (par exemple en Suède, pays où le processus de regroupement des communes a été important), on a assuré la délégation en soutenant la constitution de groupes autonomes locaux, capables d'organiser des services à la population en fonction de la demande locale et en remplacement de services autrefois rendus par les communes. La démarche est soutenue par des financements publics et par une forte mobilisation du travail bénévole (voir fiche M19 du répertoire "Actions innovantes de développement rural", Observatoire européen LEADER, 1997).

Ce recours à la sous-traitance pose parfois le problème de la pérennité des services offerts par des structures non publiques. Le succès de la démarche dépend de la capacité des pouvoirs publics d'assurer le financement de ces fonctions à long terme et/ou de la capacité des sous-traitants à faire émerger, par leur action, une demande solvable. Dans le cas des coopératives sociales italiennes, leur regroupement en consortiums territoriaux plus larges (par exemple, au niveau régional) leur a permis de consolider leur présence dans certains secteurs des services, en devenant des structures ayant une capacité d'assurer une offre présentant un bon rapport qualité/prix.

c) La tendance à demander une contribution financière aux usagers

Cette contribution financière permet de diversifier l'offre et d'améliorer la qualité de certains services publics, les plaçant au même niveau que les services privés, tout en évitant que l'offre se concentre uniquement sur les clientèles les plus solvables grâce à des mécanismes de redistribution sociale.

Souhaitant diversifier l'offre de loisirs pour les jeunes, la commune de Castel San Pietro (Emilie-Romagne, Italie) a, moyennant une participation financière des usagers, commencé à organiser chaque été, en collaboration avec les organisations sportives, les centres de jeunesse et les paroisses, un programme complet d'activités pour les jeunes de 3 à 16 ans. Ce programme intègre des activités sportives et culturelles, des séjours de découverte de la nature et des séjours linguistiques en France, en Angleterre et aux Etats-Unis, activités parfois entièrement financées par les usagers. Dans le domaine de la petite enfance, la commune a également mis sur pied de nouveaux services payants tels que ludothèques, crèches, services de garde flexibles, etc. Pour tous ces services les contributions financières demandées aux familles sont modulées en fonction de leurs revenus.

d) La tendance à supprimer les services non rentables

Elle résulte du passage d'un concept d'accès universel à un concept d'efficience/rationalisation dans la fourniture des services. Dans cette logique, la suppression des services apparaît souvent comme la solution la plus immédiate et la plus efficace. Ainsi, bureaux de poste, lignes de chemin de fer, d'autocars, écoles ont progressivement disparu des zones rurales sous la pression d'une rationalisation des dépenses publiques et des nouvelles logiques d'organisation spatiale. Toutefois, dans certains cas et pour certains types de services, notamment les services sociaux et culturels, l'Etat a encouragé les populations à trouver des solutions alternatives autogérées par des campagnes de sensibilisation et la mise à disposition de financements à cet effet.

En Suède, suite au processus de regroupement des communes, une campagne nationale, lancée au début des années 1990 ("Hela Sverige Ska Levra" / Toute la Suède doit vivre) a invité les citoyens à participer plus activement à l'organisation de la vie et des services sociaux dans les villages par la constitution de groupes locaux. Aujourd'hui, en 1998, quelque 3 500 groupes locaux sont actifs en milieu rural, prenant en charge le développement de services à la population, notamment en trouvant des solutions adaptées à la très faible densité démographique. Ces groupes s'appuient en grande partie sur le travail bénévole mais génèrent également de nombreux investissements et plusieurs milliers d'emplois salariés.

On constate par ailleurs que certaines politiques conçues au niveau national avec des objectifs d'amélioration de la qualité de la vie peuvent contribuer à détériorer la situation des populations rurales, si elles ne sont pas complétées par des mesures spécifiques.

Au Royaume-Uni, la Royal Commission on Environment Pollution (Commission Royale sur la pollution de l'environnement) a recommandé en 1994 que le prix réel du carburant soit augmenté jusqu'à son doublement entre 1995 et 2005, dans le souci de réduire l'utilisation de la voiture individuelle. L'Unité de Changement Environnemental de l'Université d'Oxford a commencé à examiner le problème du transport et de la pauvreté, créant le concept de Travel Poverty, suggérant que les politiques visant la réduction des émissions causées par les transports soient concentrées en priorité dans les zones où les services de transports en commun sont suffisants. Les politiques pour assister les plus pauvres, surtout dans les zones rurales, doivent se focaliser sur la mise en place de services de transports en bus adéquats. Ceci pourrait se faire éventuellement en utilisant les recettes tirées de l'augmentation du prix des carburants.

1.2.4 Nouveau contexte technologique

Les technologies avancées de l'information et de la communication apparues depuis une vingtaine d'années permettent de dépasser partiellement ou totalement certaines contraintes propres au monde rural, et donc de réduire ses handicaps par rapport à la ville:

> **en termes de distance** – dans la zone LEADER Rajupusu en Finlande par exemple, un réseau télématique permet aux habitants de petits villages éloignés d'avoir accès à distance à des formulaires émanant des services publics (certificats, permis de bâtir, etc.) et de les renvoyer sans avoir besoin de se rendre en ville.

Les points d'accès à ces services sont placés dans les magasins des villages. Les commerçants concernés sont formés pour fournir ces services en plus de leurs activités courantes. Le projet est né d'un accord entre le gouvernement, les autorités municipales et les commerçants. Outre le maintien de la population, l'objectif du projet est d'encourager les commerçants ruraux à diversifier leurs champs d'intervention.

> **en termes d'échelle** – le seuil nécessaire pour viabiliser certains services peut être réduit. Un service d'édition, par exemple, nécessitait autrefois de grands investissements et donc un marché relativement important que l'on ne pouvait trouver qu'en ville. Grâce à la micro-informatique, ce service peut aujourd'hui fonctionner avec des équipements très restreints et donc s'adapter à un marché beaucoup plus réduit. Certaines technologies récentes permettent même d'effectuer de faibles tirages (par exemple pour un journal local) à des coûts unitaires peu différents de ceux des grands tirages;

> **en termes de qualité** – grâce aux nouvelles technologies, les contraintes de qualité liées à l'éloignement s'estompent: un médecin de campagne, par exemple, peut disposer grâce à l'Internet d'un ensemble d'informations et d'une assistance technique lui permettant d'offrir un service d'un niveau de qualité proche de celui d'un cabinet médical urbain composé de plusieurs spécialistes. A noter toutefois qu'en matière médicale, ces nouvelles possibilités technologiques ne compensent pas toujours l'évolution des réglementations et des attentes des consommateurs en termes de qualité. On observe par exemple que pour des raisons de sécurité, les maternités ont tendance à se concentrer dans les zones urbaines, à proximité des hôpitaux.

L'utilisation de certaines de ces nouvelles technologies peut poser néanmoins un problème de coûts, souvent prohibitifs pour les zones isolées et à faible densité de population. Les progrès attendus à ce niveau devraient cependant permettre dans les années à venir de dépasser progressivement ce problème.

1.2.5 Diversité des contextes locaux

Les évolutions économiques, démographiques, institutionnelles et techniques se manifestent de façons diverses suivant les pays et les territoires. Ainsi, des différences importantes se font sentir suivant la densité et la répartition de la population, et suivant la proximité ou l'éloignement des centres urbains:

> **suivant la densité et la répartition de la population** – les contraintes qui pèsent sur les services à la population sont très différentes selon que la densité dépasse 80 habitants/km² ou qu'elle est inférieure à 10 habitants/km². Mais plus que la densité moyenne, ce sont les formes de concentration ou de dispersion qui sont déterminantes: par exemple un territoire à faible densité peut disposer de zones de concentration démographique (bourgs-centres) qui assurent un ensemble de services de base pour les populations rurales. D'une manière générale, il existe une relation directe entre la taille des localités et le nombre de services disponibles, comme le montre l'enquête suivante réalisée en Angleterre.

ANGLETERRE: PRÉSENCE DES COMMERCES
EN FONCTION DE LA DIMENSION DES LOCALITÉS RURALES

Dimension de la localité	Localités disposant d'au moins un commerce
0-99 hab.	8%
100-199 hab.	18%
200-299 hab.	33%
300-499 hab.	51%
500-999 hab.	78%
1000-2999 hab.	96%
3000-9999 hab.	99%
Totalité	58%

Source: "1997 Survey of Rural Services",
The Rural Development Commission.

> **suivant la proximité des centres urbains** – une zone rurale proche d'une ville sera soumise à une concurrence plus forte des services offerts par celle-ci et à une pression démographique plus importante (forte présence de migrants journaliers, retraités, etc.). Le développement des services à la population sera donc un enjeu important pour éviter que le territoire ne devienne une "zone dortoir". A cet égard, la mise en place de services adaptés aux demandes des nouvelles populations et d'un niveau de qualité suffisant pour concurrencer les services offerts par la ville proche peut être un point d'appui pour recréer une vie locale.

A l'opposé, dans les territoires éloignés des villes ou d'accès plus difficile, pour lesquels l'absence de masse critique démographique est un vrai handicap, le problème de la priorité des services à maintenir se pose de deux façons différentes:

- > en termes des services essentiels à entretenir pour prévenir la désertification;
- > en termes de développement de services spécifiques pour desservir ou attirer certaines catégories de population (jeunes couples, personnes âgées, etc.)

1.3 Les services à la population comme levier du développement rural

Dans le contexte actuel, l'adaptation et le maintien des services aux personnes n'est pas seulement un nouvel enjeu pour les populations rurales. C'est aussi un véritable levier pour le développement rural, notamment sur des aspects tels que la création d'emplois et de nouvelles activités, la mobilisation et la cohésion sociale, les nouvelles formes d'utilisation des ressources, les liens avec d'autres territoires. Le tout s'intègre dans un projet d'ensemble de développement territorial.

1.3.1 La création d'emplois

De nouvelles demandes de services émergent actuellement en milieu rural. Elles sont notamment la conséquence de:

- > la volonté d'étendre à toute la population l'accès aux services d'assistance personnelle, même dans des endroits éloignés;
- > l'aspiration à une meilleure qualité de vie qui prend en compte d'autres besoins que ceux de base, ce qui implique d'élargir l'accès aux services culturels, de loisirs, etc.

Ces demandes offrent des opportunités d'emploi dans différents domaines:

- > les démarches administratives et d'intermédiation entre structures et citoyens;
- > la gestion flexible de services mobiles, à distance;
- > la création de services culturels, de loisirs, etc.

Deux approches existent en matière de création d'emplois dans les services:

- > une approche spécifiquement orientée vers la lutte contre le chômage (perspective à court terme). Le secteur des services à la population est en effet souvent perçu comme recelant des gisements d'emploi permettant d'insérer des chômeurs à faibles qualifications ou des jeunes entrant sur le marché de travail;
- > une approche visant avant tout à combler certains déficits en services de proximité et s'inscrivant dans la durée (perspective à plus long terme).

Une combinaison de ces deux approches est nécessaire pour pouvoir assurer à la fois une certaine efficacité en termes de création d'emplois et une certaine qualité des services fournis. Il convient en effet d'éviter de créer des services et/ou des emplois au rabais.

Cette combinaison peut être assurée par:

- > des modalités de concertation plus souples entre secteur public, secteur privé et secteur associatif;
- > une nouvelle légitimité du secteur associatif pour la gestion des fonds publics;
- > un accompagnement par le biais de la formation continue.

1.3.2 La création de nouvelles activités

De multiples exemples montrent que la mise sur pied d'un service peut être un levier pour lancer d'autres activités: la création d'un centre de services en milieu rural peut avoir un effet boule de neige et attirer d'autres activités; des synergies sont possibles entre les services de transport ou d'information et les autres services; le lancement d'un nouveau service peut être nécessaire pour en rentabiliser un autre, etc.

En Lozère (Languedoc-Roussillon, France), la commune du Massegros (321 habitants dans un canton de 833 habitants) ne disposait plus de commerces, ce qui obligeait les habitants à faire leurs courses dans un bourg-centre situé à 15 km. Craignant de perdre des habitants, la municipalité a transformé un local dont elle était propriétaire en épicerie, succursale de la grande surface du bourg et pratiquant donc les mêmes prix que celle-ci. Cependant, l'absence de distribution de carburant dans la commune obligeait les habitants à continuer de se rendre au bourg et ceux-ci en profitaient pour y faire leurs courses, portant ainsi préjudice à la nouvelle épicerie. La municipalité a donc décidé de prendre en charge l'installation d'un dépôt de carburant, s'engageant par ailleurs à couvrir les éventuels déficits d'exploitation. Le dépôt parvient cependant à couvrir ses frais de fonctionnement et l'épicerie est aujourd'hui devenue rentable⁴.

[4] Source: CRIT Lot et Garonne (France)

LES SERVICES DE PROXIMITÉ: DEUX APPROCHES EN MATIÈRE DE CRÉATION D'EMPLOIS

Approche	Programme de lutte contre le chômage	Projet de création de services
Objectif	Création d'itinéraires d'insertion	Création de services par de nouvelles formules combinant travail rémunéré et bénévolat, réponses à des besoins sociaux et économie de marché
Dispositions légales par rapport à l'emploi	Dispositions dérogatoires réservées à des tâches de durée limitée, avec charges de personnel réduites pour les employeurs	Emplois régis par le droit commun Législation du bénévolat
Types d'activités concernés	Activités socialement utiles dans des domaines non concurrentiels, mises en œuvre par le secteur public ou associatif sur impulsion des pouvoirs publics	Activités d'intérêt collectif, mises en œuvre dans des entités autonomes à but non lucratif
Financement	Financements publics	Combinaison de ressources financières

Source: Jean-Louis Laville, "Les services de proximité en Europe", Syros Alternatives, p.114.

1.3.3 La mobilisation des acteurs et la cohésion sociale

Sauver un service menacé de disparition ou créer un nouveau service pour répondre à un besoin local peut être le moteur d'une prise de conscience collective de la part des habitants, renforçant ainsi leurs références identitaires communes et une certaine cohésion sociale. La démarche peut générer des comportements de consommation qui ne répondent plus uniquement à des choix économiques mais aussi à des choix d'appartenance à une communauté locale.

Dans la zone LEADER Stirling (Ecosse, Royaume-Uni), les habitants d'un village ont décidé de reprendre sous forme de coopérative dont ils ont acheté des parts (15 EUR chacune), l'unique magasin qui était sur le point de disparaître. Soucieux d'assurer la viabilité de la coopérative, ils ont commencé à y faire leurs achats en priorité, ce qui a permis de rentabiliser l'entreprise. Celle-ci sert également de bureau de poste et est progressivement devenue un centre de rencontres et de nouvelles relations sociales (la vitrine du magasin est ainsi décorée à tour de rôle par les différentes associations locales, les écoliers du village, etc.).

1.3.4 De nouvelles formes d'utilisation des ressources

Les services à la population permettent de mettre en valeur des ressources qui étaient jusqu'alors inexploitées ou sous-utilisées. Cela peut concerner les infrastructures, la main d'œuvre, les compétences, etc.

Plusieurs communes d'Emilie-Romagne (Italie), à commencer par Parme en 1991, ont mis en œuvre des "banques du temps et de la solidarité". Les personnes qui y adhèrent mettent à disposition du temps pour fournir des prestations en échange d'autres services. Le temps est donc l'unité d'échange. Ces banques permettent de répondre "gratuitement" à certains besoins en créant un véritable réseau de compétences individuelles basé sur la réciprocité et l'égalité. Le développement des banques du temps repose sur le sentiment d'appartenance à une même communauté et l'existence de problèmes courants non résolus.

Deux types de banques du temps se sont développés:

- > les banques de type "territorial" rassemblent les habitants d'un territoire peu étendu qui échangent des prestations multiples;
- > les banques de type "thématique" s'organisent autour d'un groupe, d'un lieu ou d'une préoccupation spécifique (échange de services scolaires entre parents d'élèves, par exemple).

1.3.5 Liens avec d'autres territoires

Viabiliser un service en milieu rural implique quelquefois de recourir à une organisation en réseau permettant d'améliorer la qualité ou de réduire le coût de certaines prestations. Le territoire bénéficie alors de liens avec d'autres territoires qui, à leur tour, peuvent ouvrir de nouvelles perspectives de développement. L'organisation en réseau permet notamment de regrouper les besoins (viabiliser la demande, surtout dans les zones à faible densité) et de moderniser l'offre (meilleur accès à des solutions technologiques appropriées).

Dans la zone LEADER Stad-Och Land (Suède), face à la perspective de fermeture de l'école de leur village, des habitants ont pris l'initiative en 1996 de mettre en réseau les écoles locales. Celui-ci permet de partager des services d'enseignement à distance et d'améliorer la qualité de l'enseignement pour des écoles ne disposant que d'un très petit nombre d'élèves. Une coopération se met à présent en place avec des territoires écossais confrontés aux mêmes difficultés.

1.3.6 L'intégration des services dans un projet de développement territorial

La mise en œuvre de services à la population en milieu rural gagne à être intégrée dans une stratégie territoriale d'ensemble, jouant un rôle de levier également à ce niveau. Cette intégration ouvre d'autres horizons en termes d'identité et d'objectifs communs, notamment en termes de qualité; elle permet aussi de mieux coordonner les services, trouver des complémentarités pertinentes et assurer une meilleure répartition spatiale; une meilleure coordination débouche également sur une utilisation plus judicieuse des ressources, permettant dans certains cas d'abaisser les seuils de démarrage et/ou de viabilité. Enfin, une stratégie d'ensemble facilite l'identification de certains services clés pour le développement du territoire.

a) Prendre appui et renforcer l'identité culturelle

Les contraintes structurelles du milieu rural rendent difficile d'y garantir les mêmes niveaux de diversité et de qualité des services qu'en ville. Le développement de nouvelles technologies contribue à réduire l'écart entre ville et campagne, mais ne pourra jamais tout-à-fait le supprimer.

Les territoires ruraux disposent cependant d'atouts liés à leur spécificité et à leur identité. Les valeurs propres au monde rural telles que la tranquillité et l'espace peuvent aussi être mises en avant. Par ailleurs, la personnalisation des services, une certaine qualité des relations humaines et une meilleure participation des utilisateurs sont souvent mieux assurées à la campagne.

Cette notion beaucoup plus large de la qualité d'un service, s'appuyant sur la spécificité d'un territoire rural et sur son identité, ouvre des perspectives innovantes en termes de développement. Le secteur des services à la population en milieu rural n'apparaît donc plus comme un secteur malade, peu efficace dont il faut corriger au mieux les défauts, mais comme un vecteur d'expression et d'affirmation de l'identité d'un territoire. C'est un levier de développement qui permet d'attirer des populations autour d'une certaine image de la qualité de vie et d'une identité territoriale renouvelée et moderne.

Ainsi, la qualité de vie est un concept très utilisé dans la promotion de l'image des territoires ruraux.

Dans l'arrondissement d'Aichach-Friedberg (Bavière, Allemagne), zone a priori sans caractère particulier et tiraillée entre les villes voisines de Munich et d'Augsbourg, les acteurs locaux réunis dans un partenariat construit avec LEADER créent une nouvelle identité territoriale en s'appuyant sur l'origine historique de la dynastie Wittelsbach des rois de Bavière dont le territoire a été le berceau. Le slogan d'Aichach-Friedberg est désormais "Terre des Wittelsbach: terre bonne à vivre, terre bonne à aimer, terre moderne".

b) Coordonner les services, trouver des complémentarités et assurer un certain équilibre

Intégrer la mise en œuvre des services dans des stratégies territoriales permet également de mieux coordonner les services et trouver des complémentarités entre eux pour mieux desservir les populations.

Ces complémentarités au niveau d'un territoire rural peuvent ainsi être trouvées en matière de services de transport, en intégrant ceux-ci dans un service d'ensemble, vendu comme tel aux clients.

Dans certaines zones rurales des Pays-Bas, les transports en milieu rural bénéficient d'un système de correspondances entre le train et des taxis collectifs qui prennent en charge et acheminent les passagers entre leur lieu de départ/destination et la gare. Les billets vendus aux voyageurs sont des billets uniques intégrant ces deux services en un seul.

Des complémentarités de ce type peuvent même être trouvées entre des services de nature différente.

Dans le Bregenzerwald (Autriche), sous l'impulsion du groupe LEADER, les acteurs locaux (agriculteurs, hôteliers, restaurateurs, transporteurs, etc.) s'accordent pour vendre un service intégré aux touristes, se présentant sous la forme d'une carte forfaitaire leur permettant d'avoir accès à un grand nombre de services existants sur le territoire durant leur séjour.

Plus encore que la complémentarité entre les services, une approche territoriale d'ensemble permet d'assurer un certain équilibre dans la distribution spatiale des services. Celle-ci peut être discutée de manière concertée avec les différents acteurs concernés et devenir ainsi un facteur de mobilisation et de développement. C'est notamment le cas des services qui attirent la jeunesse (écoles de musique, centres culturels ou sportifs, etc.) qui peuvent être répartis, d'un commun accord, dans des communes différentes, assurant ainsi dans chacune d'elles la présence d'un pôle attractif.

c) Assurer une utilisation plus judicieuse des ressources

Une approche territoriale permet également de dresser un bilan des ressources disponibles et de trouver parfois des façons plus judicieuses de les utiliser. Ceci peut concerner par exemple les infrastructures existantes (écoles, bureaux de poste, mairies, etc.) ou encore les ressources humaines sous-utilisées (chômeurs, jeunes, personnel spécialisé résidant sur place mais travaillant en dehors du territoire, etc.). Une meilleure utilisation des ressources disponibles permet dans certains cas d'abaisser les seuils de démarrage des activités et de rendre viables des services parfois essentiels qui n'existaient pas jusqu'à présent ou qui risquaient de disparaître.

Dans la petite île de Holmon (Suède), une maison de retraite parvient à fonctionner avec 7 employés grâce à des solidarités locales qui permettent de réduire les coûts des prestations: un médecin originaire de l'île assure ainsi un service hebdomadaire gratuit lorsqu'il rentre le week-end, la personne qui dirige l'institution est remplacée par des bénévoles locaux quand elle est malade, etc. La mise en place de ce service a été rendue possible grâce à une approche concertée au niveau du territoire permettant d'identifier et de mobiliser certaines ressources non utilisées jusqu'à présent, notamment le médecin originaire de la région.

d) Identifier et mettre en œuvre des services clés pour le développement d'un territoire

Certains services sont particulièrement importants pour la dynamique de développement d'un territoire. C'est notamment le cas de tous les services liés à l'information (médias locaux), qui peuvent jouer un rôle fondamental, non seulement en termes d'information locale mais également dans la mobilisation des populations et la création de références communes (conscience collective et valorisation des éléments de l'identité du territoire, réflexions communes, échanges d'information, de points de vue, etc.).

Partie 2

Mettre en œuvre des services à la population en milieu rural

Mettre en œuvre des services à la population en milieu rural

La partie précédente a montré comment la satisfaction des besoins en services des populations en milieu rural est une question complexe et difficile.

Dans cette deuxième partie sont présentées quelques pistes de réflexion méthodologique pour la mise en œuvre de services à la population s'intégrant dans un projet territorial d'ensemble.

La première section (2.1) s'attache surtout au diagnostic de la situation, en termes de bilan entre offre et demande, point de départ pour définir des objectifs et une stratégie au niveau d'un territoire rural. La deuxième section (2.2) présente des éléments méthodologiques de mise en œuvre pour combler les écarts entre l'offre et la demande. La troisième section (2.3) donne quelques éléments de réflexion sur le rôle des groupes LEADER dans la mise en œuvre de services à la population.

On analysera notamment dans cette partie les marges de manœuvre existantes pour la création et l'entretien des services face aux contraintes structurelles des territoires ruraux et aux changements du contexte général. On réfléchira également sur les priorités à donner et la hiérarchisation des services, ainsi que sur les possibilités de trouver des complémentarités avec les centres urbains.

2.1 Faire le bilan entre offre et demande

La mise en œuvre des services à la population dans un territoire rural passe par une analyse de l'évolution de la demande de services et des possibilités de l'offre sur l'ensemble de ce territoire. Cette première étape débouche sur l'identification des écarts existants entre offre et demande, point de départ pour définir des objectifs et une stratégie pour les services à la population s'intégrant dans un projet territorial d'ensemble.

Tant l'offre que la demande de services et les écarts entre les deux peuvent s'analyser selon quatre points de vue complémentaires:

- > en termes de distance;
- > en termes d'adaptabilité;
- > en termes de qualité;
- > en termes de prix.

2.1.1 Analyser la demande réelle et potentielle

La demande de services à la population obéit d'abord à des comportements et modes de vie généraux que l'on retrouve partout et qui évoluent dans le temps (ainsi, il est aujourd'hui tout à fait naturel d'être en contact avec le monde extérieur par le biais de la télévision ou du téléphone, alors qu'il y a 50 ans ce lien avec l'extérieur était avant tout assuré par l'écriture et la lecture: journaux, courriers). Certaines particularités peuvent exister suivant les niveaux de revenus et suivant l'identité culturelle de chaque territoire rural.

Caractériser la demande sur un territoire rural consiste donc d'abord à déterminer les modes de vie qui constituent des références pour les populations de ce territoire et auxquels elles restent attachées. Ainsi, dans de nombreuses localités rurales l'existence d'un café est l'expression d'une demande fortement ancrée pour un lieu de rencontre et de vie sociale. L'attachement à l'école du village ou à la pharmacie locale est un autre exemple de référence sociale.

Il importe également de prendre en compte les évolutions en termes de perception des besoins et les contraintes et opportunités qui se dégagent des changements plus généraux brièvement analysés antérieurement.

Ceci conduit à caractériser la demande en termes de priorités. Or ces priorités sont plus ou moins exprimées et explicites. Un moyen de les rendre plus explicites est de donner l'occasion aux populations de confronter leurs besoins; cela peut être réalisé sous la forme d'un diagnostic participatif (audit de village) ou des exercices classiques d'interview, ou encore en utilisant des services existants pour détecter les nouveaux besoins, tels que les structures d'information, d'accueil, etc.

L'analyse de ces priorités conduit à analyser la demande sous les quatre angles déjà mentionnés: distance, adaptabilité, qualité et prix.

a) L'analyse de la demande en termes de distance

La demande est plus ou moins exigeante en termes de distance suivant le type de service, la fréquence de l'utilisation et la disponibilité de transport. Dans certains cas, la proximité du service est indispensable pour la satisfaire; dans d'autres cas, une certaine distance à parcourir devient une condition acceptable.

Plus que la distance elle-même, c'est la durée du déplacement qui est le critère à considérer ainsi que la possibilité d'accéder à plusieurs services en un même lieu. Ainsi, les modes de vie conduisent les consommateurs à accorder une importance de premier plan à la concentration géographique des services.

b) L'analyse de la demande en termes d'adaptabilité

Plusieurs éléments entrent en ligne de compte dans la demande de l'adaptabilité d'un service:

- > le caractère périodique ou irrégulier de la demande (le besoin d'accès à une bibliothèque peut être mensuel ou bimensuel, l'achat de viande hebdomadaire, etc.);
- > les exigences en termes d'horaires.

Les demandes en termes d'adaptabilité sont liées aux tendances de la vie moderne et émergent des besoins des familles monoparentales, des femmes qui travaillent, des jeunes en quête d'insertion, etc.

La demande d'adaptabilité n'est pas toujours évidente et peut s'exprimer sous la forme d'une demande générale non spécifiée. Certains peuvent par exemple réclamer une garderie dans un village alors que ce besoin peut être satisfait en ouvrant une garderie uniquement

les jours de marché. Les demandes de services doivent donc être interprétées pour identifier le niveau d'adaptabilité pertinent.

Par ailleurs, les situations d'isolement peuvent générer des demandes particulières en termes d'adaptabilité, telles que le regroupement de l'information, la mise en rapport avec d'autres personnes ou institutions, l'organisation de moyens de transport sur appel, etc.

c) L'analyse de la demande en termes de qualité

La demande en termes de qualité est de deux types:

- > d'une part, la **qualité technique** d'un service, qui est en général codifiée suivant des normes reconnues et qui est intégrée par les populations à partir de comparaisons avec le monde extérieur;
- > d'autre part, les **qualités humaines** d'un service, c'est-à-dire tout ce qui concerne les relations, l'accueil, la personnalisation des services.

d) L'analyse de la demande en termes de prix

Les demandes de services sont plus ou moins solvables: même si elles sont explicites, les consommateurs n'ont parfois pas les moyens d'en supporter entièrement les coûts. Se pose alors la question du prix, des conditions et de la qualité du service.

e) L'analyse de la demande réelle et potentielle

L'analyse de la demande de services disponibles ne concerne pas seulement les habitants du territoire, mais également les populations potentiellement intéressées par le territoire (touristes, personnes de passage, nouveaux résidents, etc.). Les services d'information touristiques peuvent jouer un rôle de repérage de ce type de demande.

C'est le cas dans le South Pembrokeshire (Pays de Galles, Royaume-Uni), où des questionnaires de satisfaction simples sont distribués aux touristes dans des pubs, magasins etc., lieux qui jouent aussi un rôle de centres d'information. Ces questionnaires servent à identifier les besoins en services tels qu'exprimés par les gens de passage. Cette approche facilite la construction de réponses adéquates de la part des opérateurs locaux, dans une zone dont le développement dépend fortement du tourisme.

2.1.2 Analyser l'offre réelle et potentielle

Comme pour la demande, l'offre de services sur un territoire rural peut s'analyser à quatre niveaux.

a) L'analyse de l'offre en termes de distance

Une première approche de l'offre de services pourra consister à identifier les offres existantes en termes de proximité:

Quels sont les services qui sont restés proches?

Quels sont ceux au contraire qui se sont concentrés? Où? Pour quelles raisons?

Quelles sont les menaces qui pèsent sur les offres de proximité?

Quelles sont les offres qui ont disparu? Pour quelles raisons? Comment sont-elles compensées?

Quelles sont au contraire celles qui se sont rapprochées (grâce aux nouvelles technologies, à la mobilité des services ou pour d'autres raisons)?

Quelles ont été les politiques communales/territoriales de distribution spatiale de l'offre de services pour assurer une qualité de vie dans tous les espaces?

La question se pose également en termes de l'accessibilité de ces différentes offres, et donc de l'offre de transport collectif existante. Quelles sont les populations qui sont exclues d'une offre parce qu'elles ne disposent pas de services de transport appropriés?

b) L'analyse de l'offre en termes d'adaptabilité

Quel est le niveau de flexibilité de l'offre par rapport à des demandes particulières? Par exemple, existe-t-il des regroupements des différentes offres dans une même structure? Y a-t-il des polyvalences?

Comment a évolué l'offre en termes d'adaptabilité? Quels sont les exemples d'évolution? Quelles sont les tendances dominantes sur le territoire: adaptabilité de services aux nouvelles exigences (démographiques, économiques, etc.) ou plutôt suppression/concentration?

c) L'analyse de l'offre en termes de qualité

Quel est le niveau de participation des consommateurs dans la constitution de l'offre de services? Comment leurs demandes sont-elles prises en compte?

Quelles sont les caractéristiques de la qualité de l'offre locale en rapport à celle des villes les plus proches? Cette question se pose dans certains cas en termes de concurrence entre les offres locales et les offres plus concentrées. Par exemple, les parents d'élèves préfèrent souvent envoyer leurs enfants dans des écoles plus éloignées mais assurant une meilleure qualité d'enseignement que l'école locale.

Dans d'autres cas, elle se pose en termes de complémentarité entre des offres locales et des offres plus concentrées permettant d'obtenir un meilleur niveau de qualité. Par exemple, un service médical local peut assurer une complémentarité avec un hôpital en ville avec lequel il travaille en étroite collaboration.

d) L'analyse de l'offre en termes de prix

Quels sont les prix pratiqués par les différentes offres sur le territoire? Quelles sont les concurrences existantes? Notamment, en quoi la différence de prix entre le niveau local et le niveau urbain peut-il compenser le coût d'un déplacement en ville?

La compétitivité d'une offre en termes de prix dépend en grande partie de la combinaison des ressources qu'elle utilise: ressources publiques, travail bénévole, infrastructures existantes, etc. Quels sont les mécanismes ou les politiques qui au niveau territorial assurent une combinaison optimale des ressources disponibles (participation des utilisateurs, concertation entre fournisseurs, etc.)?

En résumé, l'offre de services peut suivre des tendances différentes par rapport au type de fournisseurs comme le montre le tableau ci-après.

ANALYSE DE L'OFFRE PAR TYPE DE FOURNISSEURS

Fournisseur	Secteur public	Secteur privé	Milieu associatif
Distance	L'offre, qui était autrefois décentralisée, a tendance à suivre une logique de rentabilité et de concentration.	L'offre se regroupe afin d'atteindre une masse critique suffisante pour atteindre l'équilibre économique.	Pour certains services, les ressources bénévoles et associatives permettent le maintien du service au niveau local.
Adaptabilité	Rigidité dans les structures. Caractère spécialisé de l'offre reproduisant le modèle urbain. Toutefois, recherche d'adaptabilité quand la capacité de décision est plus proche du territoire.	Mobilité de certains services (surtout commerçants ambulants et marchés hebdomadaires; parfois guichets bancaires ambulants).	Meilleure adaptabilité, personnalisation et prise en compte des exigences particulières.
Qualité	Recherche de qualité standard. Nouveaux mécanismes de prise en compte des exigences des consommateurs. La qualité peut rester faible dans les situations de monopole ou d'absence de mécanismes de pression des consommateurs.	Adaptation aux normes de qualité standard, mais davantage de diversification sous l'effet de concurrence. Absence d'implication des utilisateurs. Précarité croissante de l'emploi, avec des répercussions négatives sur la qualité.	Qualité extrêmement variable en fonction du niveau de reconnaissance, des ressources disponibles, etc. Plus que de la structure, la qualité dépend du niveau d'implication personnelle des responsables. Recherche de participation des utilisateurs, fournisseurs et consommateurs confondus.
Prix	Prix standards ou services gratuits. Prix modulés en fonction des revenus.	Soumis à la concurrence. Plus les services sont proches des populations dispersées, plus ils sont chers.	Services gratuits ou modulés en fonction des revenus. Ils sont destinés pour la plupart à combler des déficits.

2.1.3 Identifier les écarts entre l'offre et la demande

En suivant la même logique utilisée pour l'analyse de la demande et de l'offre, les écarts entre offre et demande peuvent se manifester de quatre façons:

- > en termes de distance: il y a écart quand la distance à laquelle se trouve le service recherché va au-delà de la limite acceptable pour l'utilisateur, pour des raisons de coûts, de temps de déplacement ou de non accès à des moyens de transport adéquats. D'une manière générale, la distribution spatiale des services ne répond pas aux attentes des consommateurs.
- > en termes d'adaptabilité: il y a écart si l'offre de services n'est pas en mesure de satisfaire les utilisateurs en termes de diversité des prestations proposées, modalités de mise à disposition, horaires de fonctionnement, rigidité dans la conception et l'utilisation de la structure, approche spécialisée (la seule réponse à la faible densité est la fermeture du service);

- > en termes de qualité: il y a écart quand il n'y a pas d'adaptation de l'offre en termes de contenus, quand l'opinion des consommateurs n'est pas prise en compte, quand la demande dispersée ne permet pas d'assurer un service de qualité acceptable;
- > en terme de coûts: les écarts en termes de prix apparaissent quand les prix pratiqués sont incompatibles avec le pouvoir d'achat des consommateurs (groupes sociaux défavorisés, par exemple).

L'identification des écarts entre l'offre et la demande de services passe par une consultation des habitants sous forme d'enquêtes, diagnostic participatif, guichet de réception des plaintes et insatisfactions, etc. Là aussi, l'établissement d'une hiérarchie est particulièrement importante pour identifier les éléments qui vont être déterminants pour maintenir les populations sur place ou attirer de nouvelles populations.

LES RAPPORTS QUALITÉ/DISTANCE ET INTENSITÉ/DISTANCE: DEUX BILANS À ÉTABLIR

> Bilan qualité/distance

A l'instar d'un produit (agro-alimentaire, touristique, etc.), tout service est soumis à une analyse qualité/distance de la part du consommateur. Si la qualité du service est faible, sa proximité n'est pas un paramètre déterminant de la demande, même si l'accès à ce service n'implique pas de déplacement.

> Bilan intensité/distance

L'intensité d'utilisation (quotidienne, périodique, exceptionnelle, etc.) d'un service est également un facteur déterminant de la demande. Pour des services exceptionnels (permis de construire, passeport, etc.), le consommateur est prêt à parcourir des distances plus grandes, alors que pour les services liés à la vie quotidienne, la proximité devient importante. Grâce aux technologies appropriées, cependant, certains services exceptionnels peuvent devenir services de proximité, améliorant ainsi la qualité de vie des populations rurales.

2.2 Comblent les écarts entre l'offre et la demande

La ré-adéquation de l'offre à la demande en milieu rural passe par de nouvelles logiques de mobilité, services à distance et multifonctionnalité qui permettent de toucher une proportion plus large de la population et d'abaisser les seuils de rentabilité en rationalisant les ressources. Ces solutions impliquent souvent des concertations entre différents types d'acteurs et de ressources, à des niveaux qui dépassent parfois l'échelle locale.

2.2.1 Comblent les écarts en termes de distance

Trois types d'approches sont couramment utilisées pour résoudre le problème de la distance séparant l'offre et la demande:

> **les services mobiles et ambulants** – les ludothèques mobiles au Portugal, les bibliobus français, les banques ambulantes en Irlande ne sont que quelques exemples de l'étendue du champ d'application de ce type de solution.

Créée en 1993, la ludothèque mobile de Mertola (zone LEADER Serra de Caldeirão, Alentejo/Algarve, Portugal) a pour objectif le développement des capacités créatives des enfants. Quatre jours par semaine et à raison de deux hameaux par jour, elle fournit un support aux enseignants des écoles isolées en leur permettant de développer un travail en équipe et de renouveler leurs ressources pédagogiques. Dans cette zone de collines disposant d'un réseau de transport plutôt déficient, cette ludothèque représente également un lieu de rencontre et de communication pour les enfants et enseignants isolés du fait de la dispersion de l'habitat.

Créée en 1995, la halte-garderie mobile de Hond-schoote (Nord-Pas-de-Calais, France) est composée d'une caravane équipée qui circule à raison d'une demi-journée par semaine dans chacune des 7 communes impliquées dans le dispositif, dans l'objectif d'assurer un service de garde des enfants de 3 à 6 ans le jour de marché. Dans chacune des communes une salle aménagée est mise à disposition pour élargir l'espace de la caravane. On a profité de ce système pour proposer également un service de garde des enfants pour un maximum de 20 heures par semaine pour les femmes qui sont prêtes à se déplacer elles-mêmes dans les différentes communes. Les tarifs sont modulés en fonction du revenu familial.

Afin de faciliter la recherche d'emploi pour les chômeurs, un dispositif d'accueil itinérant a été mis en place dans la région de Toulouse (France): le Bus pour l'Economie et l'Emploi circule dans toutes les petites communes situées dans un rayon d'une vingtaine de kilomètres autour de la ville. Des permanences y sont assurées, les offres d'emploi y sont affichées, un large éventail d'informations liées à la recherche d'emploi est offert, etc.⁵

La mise en place de ces services ambulants demande ou une concertation entre plusieurs communes dans des territoires proches ayant le même type de besoin, ou la volonté d'une organisation ou entreprise de rendre mobile une partie de ses services pour mieux atteindre les clients.

> **l'utilisation de nouvelles technologies de communication** – la notion de "téléservice" ou "service à distance" s'applique aujourd'hui à un nombre croissant de domaines: télé-médecine, télétravail, distribution de formulaires administratifs par l'Internet, télébanques, etc.

Dans le cadre de sa politique de revitalisation de l'intérieur de l'île, le groupe LEADER Corse (France) a contribué à l'installation dans le bourg isolé de Levie d'un "visio-guichet" permettant aux citoyens d'effectuer à distance une série de formalités administratives (état civil, allocations familiales, recherche d'emploi, etc.) qui nécessitaient auparavant jusqu'à quatre heures de route. Ce système, qui associe télématique et vidéo, offre également des services économiques aux entrepreneurs, notamment l'accès à des bases de données et la possibilité d'organiser des visioconférences avec les chambres consulaires. On envisage à présent la mise en place de visio-guichets dans chaque micro-région de l'Île de Beauté.

> **le regroupement de plusieurs types de services au sein d'un même organisme, public** (par exemple la Poste) **ou privé** (par exemple un commerce)- c'est la notion de "multi-services".

Dans la Creuse (Limousin, France), la Poste offre d'autres types de services tels que la distribution de bouteilles de gaz, la réservation et la vente de billets de chemin de fer, la collecte des offres et des recherches d'emplois, etc.

En Allemagne, les nouveaux "Nachbarschaftsladen" (commerces de proximité) font à la fois office de supérette, d'antenne de vente par correspondance, de bureau de poste, de banque, de nettoyeur, de dépanneur, etc. Ils comportent même parfois un coin café et un guichet de loterie⁶.

[5] Source: Crit -Lot et Garonne

[6] Source: LEADER Magazine n°9, été 1995.

Dans les Blackdown Hills (Somerset / Devon, Angleterre, Royaume-Uni) les magasins de village ont été organisés en réseau de bureaux d'information à l'usage des habitants mais aussi des touristes. On y trouve des informations sur les transports locaux, les activités de loisirs, les centres de santé; des renseignements sur les opportunités économiques; de nombreuses informations clés pour les visiteurs, telles que l'hébergement, les loisirs (itinéraires de randonnées, locations de bicyclettes, etc.), les produits locaux, etc.

Les "Points publics" français entrent également dans cette logique. Dans les zones rurales peu peuplées, ils rassemblent des services communaux, départementaux et/ou nationaux tels que l'Agence Nationale pour l'Emploi, Gaz de France, Electricité de France, la Caisse d'allocations familiales, la Mutualité sociale agricole, les associations locales, etc. 62% des services prêtés relèvent de l'accueil, du conseil, de l'information, de l'orientation et de la distribution de documentation. Le traitement de dossiers représente 28% des prestations contre 10% pour la délivrance de titres. 50% des prestations concernent l'emploi, la formation et l'insertion, 25% l'action sociale, 10% les services publics marchands, 4% l'équipement et le logement. 5% concernent l'agriculture, les petites et moyennes entreprises, les affaires économiques et la fiscalité⁷.

> **une distribution spatiale équilibrée de la gamme des services offerts** – une vision globale du territoire (assurée dans le cadre d'accords intercommunaux ou de partenariats territoriaux) permet de planifier la distribution des services de façon à répondre au mieux à la demande dispersée. Les services de loisirs (culturels, sportifs, etc.), par exemple, peuvent être répartis sur le territoire, de façon à ce que chaque village puisse à la fois s'occuper et bénéficier d'un service spécifique.

2.2.2 Comblent les écarts en termes d'adaptabilité

On observe aujourd'hui une volonté d'adapter l'offre à la demande de services, notamment en ce qui concerne:

> **les horaires**, qui sont établis avant tout en fonction des besoins des consommateurs et usagers.

A Arcos de Valedoz (Nord, Portugal), un service d'aide aux personnes âgées ouvre désormais ses portes la nuit. C'est en effet pendant les périodes nocturnes que les personnes âgées isolées ressentent le plus grand besoin d'appui et de sécurité. Elles peuvent donc durant la jour-

née vaquer à leurs occupations habituelles (petit élevage, jardinage, etc.) chez elles, puis rejoindre le centre le soir où chacune dispose d'une chambre personnelle pour y passer la nuit. Le centre assure également divers services d'appui tels que le lavage des vêtements, la préparation des repas, les services de santé, etc.

> **les services sous un même toit** – l'amélioration de la qualité des services passe par une diversification et une complémentarité des différents types de services, souvent regroupés au même endroit.

Le regroupement des services est une formule de plus en plus fréquente dans les villages suédois. A Trängsviken (Jämtland), localité de 600 habitants, s'est créée une "Maison des Associations" visant à revitaliser la zone: un certain nombre d'acteurs socio-économiques locaux se sont regroupés pour transformer un bâtiment du centre du village en foyer polyvalent abritant notamment la poste, la bibliothèque, une crèche, un restaurant, une salle de spectacle, une salle de gymnastique, ainsi qu'un service médical. En tout, ce sont 14 activités qui sont ainsi regroupées sur une surface modulable de 1 700 m².

2.2.3 Comblent les écarts en termes de qualité

Cet objectif peut être atteint en jouant sur:

> **la personnalisation et l'humanisation des prestations**

En Italie, certaines communes rurales ont installé chez les personnes âgées un système vidéo leur permettant à tout moment d'être en contact direct avec un opérateur à distance, ce qui introduit un élément très important dans l'environnement humain des personnes concernées: le sentiment de sécurité.

A Naverbyn (Suède), le regroupement de services pour les personnes âgées et pour la petite enfance dans un même centre polyvalent a permis d'intensifier les relations entre générations et d'améliorer l'environnement humain de ces personnes. Les repas et certains moments de loisirs sont partagés, mais chaque personne âgée à la possibilité de se retirer à tout moment dans sa chambre et les enfants disposent de leurs propres espaces de jeux. Outre l'amélioration de la qualité du service, surtout sur le plan humain, ce regroupement a permis de viabiliser une structure d'accueil dans une zone à très faible densité de population.

[7] Source: Lettre de la DATAR – Ministère français de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement – octobre 1997.

> **l'amélioration de la qualité en termes de contenu**

Dans le Val de Bruche (Alsace, France) deux femmes se sont associées pour lancer une librairie en milieu rural. Pour viabiliser le projet, elles devaient parvenir à attirer des lecteurs qui avaient l'habitude de s'approvisionner en milieu urbain. Elles jouent alors sur la qualité du service en lançant une association de lecteurs qui anime des débats sur les livres vendus et constitue un véritable forum culturel et lieu de socialisation pour la population locale. En prise directe avec les habitants, la librairie peut ainsi adapter son offre aux attentes des consommateurs et jouer un rôle d'animateur culturel au niveau local.

> **la création d'espaces de rencontre multifonctionnels** – elle répond également à une préoccupation de qualité des services en milieu rural.

Dans plusieurs communes rurales de Suède, des groupes locaux issus de la campagne "Hela Sverige Ska Leva" (Toute la Suède doit vivre) en faveur du monde rural, ont réhabilité des structures déjà existantes en y regroupant plusieurs fonctions, incluant des activités de loisirs, des réunions de groupes et assurant également certains services de base (poste, centre de santé, etc.). La viabilisation de la structure est assurée par la contribution des différents utilisateurs.

2.2.4 Comblant les écarts en termes de prix

En ce qui concerne le prix des prestations, la réduction de l'écart entre offre et demande passe avant tout par une diminution des coûts des services. Trois types de solutions sont possibles:

> **une meilleure utilisation des ressources disponibles** – les ressources disponibles sont souvent affectées à un seul type d'utilisation, sans que d'autres usages soient possibles. Leur mutualisation entre plusieurs services permet d'en réduire les coûts d'utilisation. Cela concerne:

> **les infrastructures** – dans un village du Norfolk (Angleterre, Royaume-Uni), un bâtiment scolaire a été conçu de façon à ce qu'il puisse servir à la fois d'école pour les enfants durant la journée, d'espace théâtral le soir, de cabinet médical deux fois par semaine et même de lieu de culte le dimanche. La clé du succès de cette initiative tient dans l'architecture intérieure du centre, modulable grâce à un système de cloisons amovibles. Ce complexe multi-services touche 2000 personnes, ce qui permet de viabiliser l'école de ce village de 900 habitants⁸;

> **les moyens de transport** – l'utilisation du transport du courrier pour acheminer des médicaments et des aliments, par exemple;

> **les ressources humaines** – dans un autre petit village du Norfolk (Angleterre, Royaume-Uni), un garagiste a repris les activités de la poste, celle-ci ayant été fermée par manque de rentabilité. Le garage s'est également transformé en magasin et grâce au cumul de ces trois activités, dont aucune n'est viable en soi (la poste ne réalise que 150 à 200 transactions par semaine, dont 70 à 80 ne sont que des relevés de pension), l'entreprise parvient à assurer un emploi permanent au garagiste et à un membre de sa famille⁹;

> **le regroupement des demandes dispersées** – grâce aux moyens de transport et de communication, un même service peut répondre à des demandes éparées et atteindre une échelle rentable.

En Emilie-Romagne (Italie), sous l'impulsion des collectivités locales, plusieurs petites communes utilisent les services de cantine d'une entreprise publique pour livrer quotidiennement des repas chauds aux personnes âgées. Il est ainsi possible de mieux rentabiliser les équipements de l'unité centrale qui fonctionne donc à coûts réels. A noter que la livraison des repas et les contrôles de qualité sont également organisés collectivement;

> **une gestion souple assurée par la combinaison de ressources publiques et de travail bénévole** – la gestion des services par les utilisateurs eux-mêmes est un moyen d'obtenir des gains de productivité et d'efficacité importants.

Il existe de multiples exemples en Europe de services de loisirs et culturels où l'infrastructure est mise à disposition par les entités publiques et la gestion est assurée par les utilisateurs eux-mêmes.

2.2.5 Créer des synergies entre fournisseurs pour assurer l'adéquation de l'offre à la demande

Les pouvoirs publics, les entreprises privées et le milieu associatif ont chacun leurs logiques propres et sont soumis à des contraintes particulières. Chacun possède également des capacités spécifiques en termes de types de services, de connaissances, de gestion et de réduction des coûts, comme le résume le tableau suivant.

[8] Source: Malcolm Moseley et Gavin Parker – *The Joint Provision of Rural Services – The Rural Development Commission – Rural Research Report n° 44 – pp. 67-69.*

[9] Source: Malcolm Moseley et Gavin Parker – op. cit. pp. 75-76

**CARACTÉRISTIQUES DES DIFFÉRENTS TYPES DE FOURNISSEURS
INTERVENANT DANS L'ORGANISATION DES SERVICES À LA POPULATION**

Type de fournisseurs	Secteur public	Secteur privé	Milieu associatif
Formes de financement des services	Subventions, financements publics	Capital privé	Cotisations
Logique	Redistribution, équité	Marché	Réciprocité, cohésion sociale
Contraintes	Rigidité administrative Gestion indifférenciée des budgets	Rentabilité financière	Reconnaissance légale et légitimité
Plus grande capacité en termes de:			
> Types de services	Services sociaux de base	Approvisionnement Services spécialisés	Assistance personnalisée Culture Loisirs
> Connaissance	Connaissance du territoire	Connaissance du marché	Connaissance des personnes
> Gestion	Gestion des équipements / infrastructures	Gestion des stocks	Gestion des personnes
> Réduction des coûts	Coût des infrastructures	Coût de gestion	Coût du travail (bénévolat)

Traditionnellement, ces différents types de fournisseurs travaillent de manière séparée, des barrières de nature diverse (administrative, juridique, idéologique, culturelle, etc.) réduisant les possibilités de partenariats entre eux.

Or la concertation entre ces différents types de fournisseurs peut être le moyen pour dépasser les limites de l'offre de services et combler l'écart avec la demande, en particulier dans un contexte de faible densité de population. Comme le suggère le tableau ci-dessus, le partenariat entre secteurs public, privé et associatif permet notamment de mettre en réseau les différentes compétences et connaissances (des personnes, des marchés, du territoire) et un accès à plusieurs types de ressources, avec des coûts réduits.

Cette concertation peut permettre également de répondre à des demandes qui, prises séparément, ne sont pas solvables et dont la satisfaction implique des ajustements progressifs en termes financiers.

En Italie, un accord entre des communes rurales, une chaîne de grande surface ("COOP") et une association de bénévoles permet d'assurer la livraison à domicile de denrées alimentaires aux personnes âgées sans surcroît de prix: la grande surface reçoit les commandes, prépare les marchandises et met à disposition un véhicule tandis que le service de livraison est assuré par l'association de bénévoles qui reçoit une contribution financière des communes.

Mais la concertation entre secteurs public, privé et associatif se heurte souvent à des difficultés, notamment d'ordre juridico-réglementaire, au niveau local: ainsi, une entreprise privée ne peut normalement pas gérer de fonds publics et vice-versa.

En Italie, pour dépasser en partie cette difficulté, une loi a été votée en 1990 (loi 142/90: législation sur les autonomies locales) afin de permettre aux collectivités locales d'affecter des fonds d'origine privée (par exemple des sponsors) directement à des fins spécifiques et sans passer par le budget général des communes. Ceci se fait par le biais d'une structure para-publique, autonome, créée aux fins d'un objectif précis et pouvant gérer des fonds de sources différentes.

L'intégration des bénévoles dans l'organisation des services collectifs pose aussi parfois certains problèmes légaux ou d'adaptation contractuelles: les associations ont leurs propres règles, les législations fiscales et du travail ne sont pas toujours adaptables, etc.

Des difficultés de concertation se posent également entre institutions publiques. Quand l'approche du service public est sectorielle et spécialisée, les décisions sont souvent prises au niveau central par les différents ministères, généralement en fonction d'une planification globale et d'une viabilité financière définie en termes sectoriels. Les fermetures d'écoles, d'hôpitaux, de certaines voies de chemin de fer, de bureaux de poste sont autant d'exemples de cette logique. Reste alors à savoir quels moyens sont disponibles au niveau local pour influencer ou trouver des alternatives à ces décisions.

2.3 Le rôle des groupes LEADER

De par leur nature spécifique, les groupes d'action locale LEADER (GAL) peuvent jouer un rôle clé pour intégrer la mise en œuvre de services à la population dans un projet territorial d'ensemble, ce aussi bien dans les phases de diagnostic, de conception, de mise en œuvre et d'évaluation. De par leur contacts, les GAL peuvent également appuyer la mise en place et l'organisation de réseaux inter-territoriaux.

Les services à la population n'ont jusqu'à présent pas constitué un domaine important de l'action LEADER. Néanmoins, beaucoup de groupes d'action locale se sont rendus compte que des interventions sont possibles dans ce domaine, grâce à leur position privilégiée. En effet, les GAL jouent un rôle reconnu en milieu rural en ce qui concerne l'identification des besoins des populations, la création des liens sociaux, la recherche des solutions adaptées et leur appropriation par les habitants. Parce qu'ils regroupent les forces vives des territoires ruraux au sein de partenariats locaux et parce qu'ils entretiennent des rapports étroits avec d'autres niveaux institutionnels et territoriaux, les GAL peuvent agir de plusieurs façons dans le domaine des services à la population.

2.3.1 Analyser les services existants et les ressources disponibles

L'analyse des services existants et des ressources disponibles est la première étape d'un travail d'animation sur les services au niveau d'un territoire. Cette démarche peut être effectuée par exemple en dressant des **cartes de services et des ressources** qui pourront servir d'outils de réflexion collective entre les divers partenaires concernés (voir dans la partie "outils" la carte réalisée pour la zone LEADER Millevaches en France). L'exercice permet de dresser un premier bilan des atouts et difficultés du territoire, de connaître par exemple le niveau de concentration des services dans les bourgs-centres, les situations de concurrence ou de complémentarité, les accords possibles entre fournisseurs pour de nouveaux services, etc.

Cet inventaire critique s'intéresse aux services publics et aux services privés, que ceux-ci soient présents sur le territoire ou extérieurs. La **dimension historique** de cet inventaire (services ayant disparu dans le passé ou qui se sont modifiés) permet de prendre la mesure des évolutions en cours.

L'analyse peut aussi porter sur le **taux d'utilisation** des infrastructures, des locaux et des équipements en place, permettant une première réflexion sur les alternatives possibles d'utilisation.

L'objectif est en tout cas de nourrir la réflexion locale sur les services (publics ou privés) qu'il conviendrait de conforter, sur ceux qu'il faudrait faire évoluer, sur ceux qu'il faudrait articuler autrement, sur ceux qu'il faudrait créer, etc.

2.3.2 Identifier les besoins non satisfaits et les demandes émergentes

Le diagnostic des besoins non satisfaits et des demandes émergentes implique un contact direct avec les populations et s'intègre dans le travail d'animation des GAL.

En effet, c'est en étant en permanence à l'écoute des habitants qu'il est possible de repérer leurs insatisfactions et de les hiérarchiser en fonction de leur importance pour le maintien des personnes sur place ou l'arrivée de nouvelles familles.

Au-delà de cette analyse, il s'agit de comprendre les modes de vie souhaités par les habitants d'un territoire: pour les jeunes, par exemple, l'accès possible à certains types de loisirs (cafés, discothèques, cinéma, etc.) peut être un critère déterminant pour rester au pays.

Un tel diagnostic doit pouvoir prendre également en compte les besoins exprimés par les populations des territoires plus ou moins marginalisés et peu susceptibles de représenter un marché rentable. Il s'agit également de percevoir les nouvelles attentes qui s'expriment suite aux évolutions sociologiques que connaissent les territoires ruraux (modification de la composition des foyers, transformation des modes de vie, vieillissement de la population, arrivée de nouveaux résidents, etc.).

Le **dialogue** peut aider à préciser les besoins et les demandes des divers groupes sociaux. Il peut être conduit autour de la question comment voulons-nous vivre sur notre territoire? et prendre des formes plus ou moins collectives (organisation de débats, jeux de rôles, etc.). Un tel travail d'animation peut jouer un rôle clé dans l'affirmation d'une identité territoriale et d'un projet de vie commun aux habitants du territoire.

2.3.3 Participer à la définition et au partage de nouveaux critères et objectifs

A ce niveau d'analyse, des écarts apparaissent entre les services existants et ce que les habitants souhaitent en priorité, en termes de distance et d'accessibilité, d'adaptabilité, de qualité et de prix.

Ces écarts conduisent à définir certains critères et objectifs, tant pour l'évolution des services existants que pour la création de nouveaux services pouvant servir de référence pour les différents acteurs concernés.

Par exemple, en termes d'adaptabilité et de qualité, si une condition importante pour les familles est de pouvoir disposer de services de garde de qualité pour les enfants après les heures de classe, un critère pourra être la capacité des écoles à proposer des activités extrascolaires (sportives, récréatives, éducatrices, etc.).

Les GAL peuvent jouer un rôle important à ce niveau, non seulement dans la définition des critères d'adaptabilité et de qualité, mais également dans leur appropriation par les fournisseurs de services grâce à un travail de sensibilisation et d'animation avec les personnes et acteurs qui y sont impliqués et/ou qui sont susceptibles d'y répondre.

2.3.4 Appuyer la conception de solutions novatrices

Ce premier travail de sensibilisation et d'animation peut déboucher sur la conception de solutions visant à répondre aux objectifs et critères identifiés, soit par l'amélioration des services existants soit en créant de nouveaux services. Ce travail de conception implique alors souvent de mobiliser de nouveaux acteurs et de créer des liens entre les secteurs public, privé et associatif.

La réduction des écarts en termes de distances peut passer par la mise en place d'un service nouveau. Ici, l'action des collectivités locales pourra être déterminante.

Pour répondre à la demande des jeunes souhaitant pouvoir avoir accès à des loisirs différents (cinéma, piscine, patinoire, boîtes de nuit, etc.) concentrées dans la ville la plus proche (Metz à 40 km), la commune de La Chasse (250 habitants, Lorraine, France) met à leur disposition à temps partagé un autocar dont les jeunes, regroupés en association, gèrent eux-mêmes l'utilisation dans la limite d'un crédit total de kilomètres accordé sur une base mensuelle.

Pour combler les écarts en termes d'adaptabilité et de qualité, la mise en rapport avec de nouveaux acteurs et de nouvelles références peut être particulièrement importante: un magasin local pourra par exemple, grâce à des contacts avec les producteurs locaux organisés avec l'appui d'un groupe LEADER, vendre des produits de terroir de qualité et répondre ainsi à la demande de certaines catégories de population (nouveaux résidents, touristes de passage, etc.).

Enfin, les écarts en termes de prix conduisent aussi à devoir trouver des solutions novatrices afin de réduire les coûts. Ces solutions peuvent reposer sur l'utilisation de technologies nouvelles, mais aussi chercher à exploiter une combinaison plus judicieuse des ressources et des structures existantes. On peut par exemple proposer de rassembler divers services dans un même lieu ou créer de nouveaux liens contractuels entre les services publics et les entreprises privées, ou encore mettre sur pied un service utilisant une part plus ou moins grande de travail bénévole.

A ce niveau également, le travail d'animation des GAL peut s'avérer décisif, en introduisant une idée nouvelle sur un territoire (un service ambulancier, par exemple), en mettant en contact et en regroupant des acteurs pouvant jouer un rôle complémentaire, en organisant les appuis techniques nécessaires, en apportant une assistance dans le montage financier, etc. Les GAL peuvent aussi jouer un rôle décisif dans la mobilisation du travail bénévole.

2.3.5 Evaluer la faisabilité des solutions envisagées

La conception de réponses innovantes s'accompagne logiquement d'une analyse de la faisabilité et de la viabilité des solutions envisagées avant qu'elles ne soient mises en œuvre.

Outre les études de faisabilité proprement dites, le rôle des GAL à ce niveau peut être d'aider les acteurs concernés à évaluer les risques, trouver des solutions pour les réduire et trouver des formes de compensation, notamment au niveau des financements.

Cette évaluation de la faisabilité et des risques va bien au-delà des aspects strictement économiques et financiers du service concerné (solvabilité du marché, coûts des investissements, possibilités de financement du fonctionnement, pérennité à long terme, capacité à mobiliser le capital de départ, etc.). Elle concerne aussi des questions d'ordre juridique (statut de la structure envisagée, statut des prestataires, respect des règles de la concurrence, etc.). Elle s'interroge également sur les équilibres locaux: le projet en question ne risque-t-il pas de heurter certains intérêts et de provoquer ainsi des réactions de rejet?

2.3.6 Soutenir la mise en place de nouveaux services

La mise en place de nouveaux services est toujours une phase délicate. Bien souvent, les conditions prévues dans le projet initial ne se réalisent pas (désistement de certains acteurs, problèmes inattendus, etc.). Il importe alors de trouver des solutions de rechange, certains problèmes exigeant parfois des réponses rapides. C'est un moment où les porteurs de projets ont besoin de se sentir soutenus et de constituer un réseau de relations pour consolider leur projet.

Les groupes LEADER, par leur insertion dans un réseau diversifié au niveau local et à un niveau plus global, peuvent faciliter les mises en contact et la construction de ces relations. Par ailleurs, les appuis qu'ils peuvent apporter peuvent prendre des formes très diverses: de l'aide au montage des dossiers à l'information du public sur un nouveau service, en passant par la recherche de financement ou l'instruction de certains points techniques, etc.

2.3.7 Soutenir la continuité des projets

Une fois la phase de démarrage assurée, les projets ont souvent du mal à se maintenir. Notamment, une phase critique peut apparaître au bout de un à trois ans, au moment où les enthousiasmes initiaux commencent à retomber, où les bénévoles commencent à se démotiver, où l'initiative ne bénéficie plus des soutiens financiers de démarrage, où il faut trouver une certaine autonomie alors que le projet n'a pas encore réussi à s'affirmer sur le marché.

Il importe alors d'imaginer des solutions pouvant permettre au projet de rebondir et de franchir le cap de cette phase difficile. Ce qui passe parfois par une combinaison avec d'autres services.

Dans l'Alentejo Centro (Portugal), le groupe LEADER Terras Dentro avait appuyé le lancement d'un certain nombre de restaurants typiques pour répondre à une demande croissante de services de restauration de qualité de la part des touristes. Au bout d'un an, dans le petit bourg de Moura relativement isolé, un des restaurateurs concernés a expliqué au GAL que, faute de clients, il allait devoir fermer ses portes. Pour éviter cet échec, il a été imaginé d'organiser chaque semaine dans ce restaurant un débat autour d'un dîner sur un thème lié au développement local pendant une période de trois mois. Le programme LEADER organisait les invitations et finançait les repas ces jours-là. Cette activité culturelle, qui a par ailleurs joué un rôle important d'animation dans la zone, a permis au restaurant de se faire connaître et de gagner une clientèle suffisante pour devenir viable à la fin de l'opération.

Comme le montre cet exemple, une bonne façon de soutenir la continuité des projets est de les aider à s'insérer sur le marché local en leur assurant une **promotion**. Ceci peut être organisé soit pour un service particulier, soit pour l'ensemble des services, par exemple en produisant un guide sur les services existants dans la région, destiné aux populations locales et aux personnes de passage (touristes, etc.).

2.3.8 Evaluer pour évoluer

L'évaluation des services mis en place est une des clés de la réussite. Elle permet:

- > d'identifier les points faibles, les difficultés ainsi que les éléments de succès sur lesquels on peut s'appuyer pour améliorer la viabilité et la qualité du service;
- > d'anticiper les mesures à prendre sur la base de cette évaluation;
- > de tirer les leçons des réussites ou des échecs pour le lancement d'autres services.

Souvent, les évaluations sont inexistantes ou sont effectuées de façon sporadique, empirique et non systématique. Les groupes LEADER peuvent donc jouer un rôle important à ce niveau en mobilisant les divers acteurs concernés autour d'une évaluation conjointe.

Pour qu'une évaluation porte pleinement ses fruits, il est en effet important qu'elle soit partagée par les acteurs concernés (fournisseurs de services, financeurs, utilisateurs, etc.). Une évaluation conjointe peut alors jouer un rôle d'animation particulièrement intéressant, en permettant à chacun de se repositionner, aux utilisateurs de préciser leurs demandes, aux fournisseurs leurs difficultés et possibilités, aux éventuels financeurs leurs attentes et engagements, et donc de recréer un consensus (voire de dépasser des incompréhensions ou des conflits larvés) et de redonner un nouvel élan au service.

2.3.9 Former des professionnels et des bénévoles appelés à faire vivre ces nouveaux services

La **formation** est un élément fondamental pour améliorer et viabiliser un service. Les besoins de formation peuvent apparaître au moment du lancement du projet, mais également plus tard, notamment au moment de l'évaluation.

L'analyse des besoins de formation est un moment important qui peut jouer un rôle décisif dans la réussite de la démarche. En effet, si ces besoins ont été discutés entre fournisseurs de services, utilisateurs et formateurs, les objectifs de la formation sont partagés, ce qui lui assure une plus grande pertinence.

Les besoins de formation peuvent porter autant sur des questions de savoir-faire que de "savoir-être" (tels que la responsabilisation des acteurs).

La formation peut prendre plusieurs formes. La formation en alternance, par exemple, est particulièrement intéressante du fait qu'elle permet de vérifier l'intérêt de l'enseignement dispensé, de le corriger au fur et à mesure de son déroulement en fonction des besoins, et d'assurer un certain accompagnement dans l'amélioration des services visés. La formation continue, par ailleurs, est un outil de mise à jour des connaissances indispensable à la bonne gestion des services aux personnes.

2.3.10 Organiser les réseaux inter-territoriaux

Les groupes LEADER sont à même, grâce à leurs contacts et à leur participation dans de multiples réseaux (à commencer par le Réseau LEADER lui-même), de donner une dimension inter-territoriale aux services à la population, dimension souvent nécessaire pour faciliter leur viabilisation ou améliorer leur qualité. Les GAL peuvent par exemple:

- > établir des relations avec des services urbains, pour compléter et adapter le seuil de viabilité ou améliorer la qualité d'un service local. Un service de santé local peut par exemple être jumelé à un grand hôpital situé en ville;
- > mettre en place un service commun à plusieurs territoires ruraux, permettant ainsi d'obtenir une masse critique qu'il serait impossible d'atteindre au niveau d'un seul territoire.

Partie 3

Quelques outils

Faire de l'analyse des services ruraux un outil d'animation

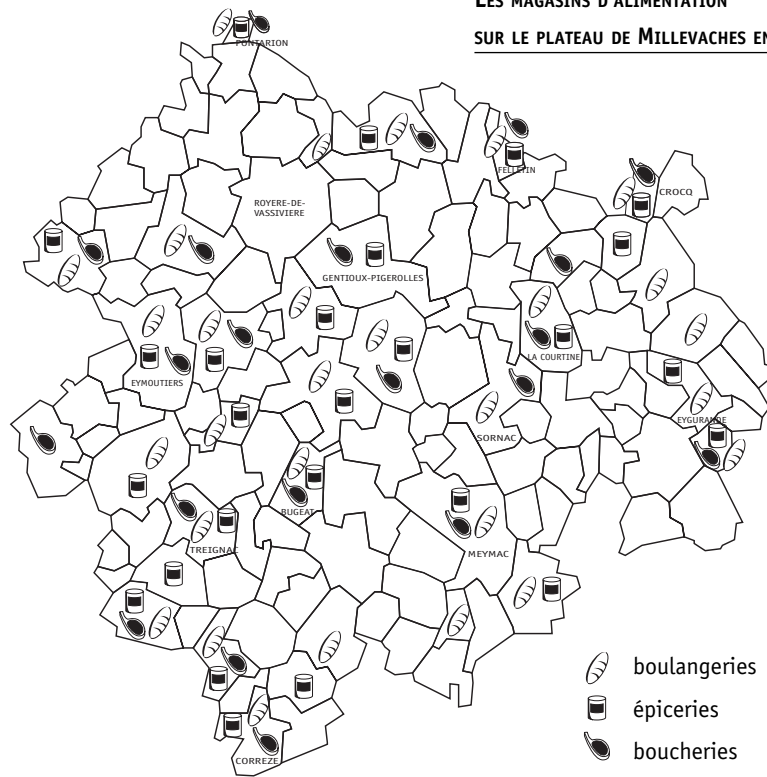
L'outil présenté ici a été préparé par le groupe LEADER Millevaches (Limousin, France). Le document original comprend une série de fiches cartographiques, destinées à analyser, avec les habitants, l'évolution de la population et des services présents sur le territoire.

Il est accompagné de fiches comportant le tracé des distances pour mieux percevoir les déplacements qu'implique l'accès à des services situés dans des pôles urbains.

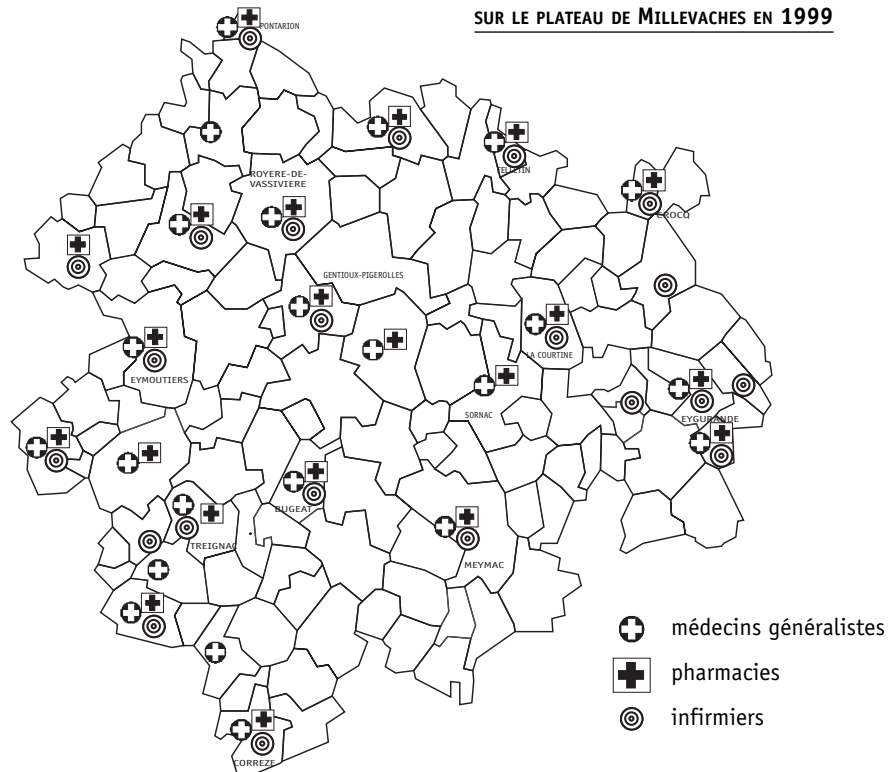
L'objectif de ces fiches est d'identifier avec la population:

- > les éventuels écarts entre offre et demande en termes de distance;
- > l'évolution des services au cours des 10 ou 20 années précédentes et d'en tirer des conclusions en termes d'amélioration ou d'appauvrissement (fermeture, augmentation des distances à parcourir, etc.) des services fournis;
- > des solutions pouvant permettre de mieux retenir certains services dans les zones rurales éloignées (regroupement de la demande au niveau de plusieurs communes, introduction de services mobiles, etc.).

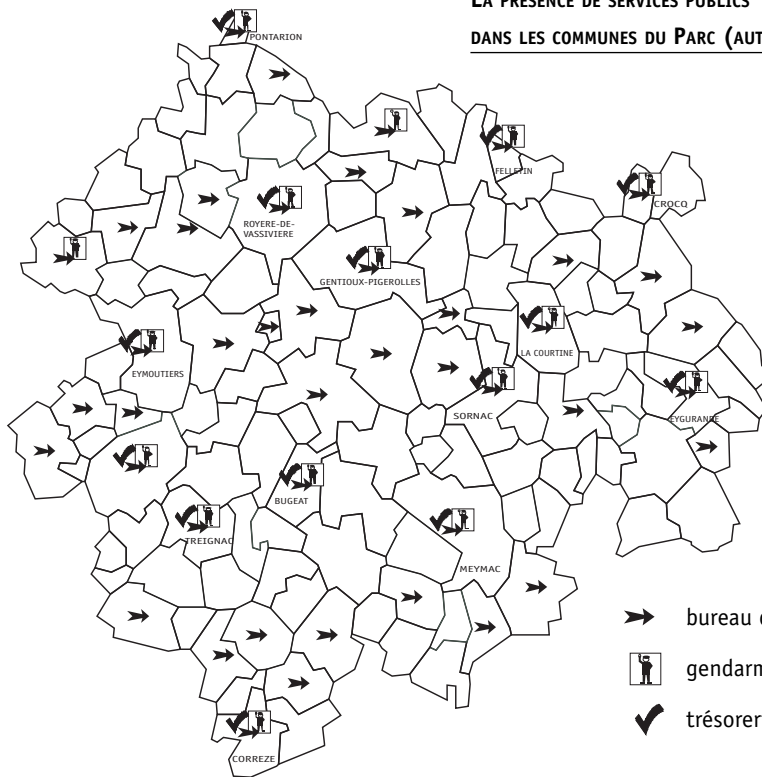
**LES MAGASINS D'ALIMENTATION
SUR LE PLATEAU DE MILLEVACHES EN 1999**



**LES SERVICES MÉDICAUX
SUR LE PLATEAU DE MILLEVACHES EN 1999**



**LA PRÉSENCE DE SERVICES PUBLICS
DANS LES COMMUNES DU PARC (AUTRES QUE LA MAIRIE)**



- ➔ bureau de poste
- 👮 gendarmerie
- ✓ trésorerie

**LA FERMETURE DES ÉCOLES PRIMAIRES
SUR LE PLATEAU DE MILLEVACHES**



Date de fermeture des écoles

- ☐ Ecole encore ouverte
- ▨ 1961-70
- ▨ 1970-75
- ▨ 1975-80
- ▨ 1980-85
- ▨ 1985-90
- ▨ 1990-95
- ▨ 1995-97

FICHE-OUTIL 2

Inventorier les ressources disponibles

Cet outil permet de mieux percevoir le degré d'utilisation et l'accessibilité (infrastructures, moyens de transport, distances, horaires, etc.) des services disponibles sur un territoire. Il s'agit de rendre les ressources davantage multifonctionnelles et polyvalentes, afin de réduire le seuil de viabilité de chaque service.

Pour ce faire, des tableaux types peuvent être utilisés, par exemple:

POUR LES INFRASTRUCTURES

Infrastructures	Utilisations actuelles	Disponibilité (horaires, distances)	Possibilités d'utilisation	Aménagements nécessaires
Ecoles				
Mairie				
Eglises				
Bibliothèques				
Centres sportifs				
Poste				
Commerces				
etc.				

POUR LES MOYENS DE TRANSPORT

Type de transport	Utilisations actuelles	Disponibilité (horaires, places disponibles)	Possibilités d'utilisation	Aménagements nécessaires
Transport scolaire				
Distribution du courrier				
Collecte de produits (lait, etc.)				
Commerçants ambulants				
etc.				

Chaque type de solution est étudié en fonction de sa viabilité.

Affiner l'amélioration des services

Cet outil peut permettre une analyse plus poussée des écarts entre l'offre et la demande, notamment en termes de qualité et de personnalisation des services.

Etape 1: analyser les besoins spécifiques et le degré de satisfaction de chaque catégorie socioprofessionnelle, d'âge, etc.

Cette analyse peut s'effectuer à travers:

- > une enquête auprès des personnes;
- > la mise en place de points de rencontre, de guichets (fixes ou mobiles) permettant de recueillir opinions, souhaits, plaintes, suggestions, etc.

Etape 2: traitement et systématisation des données recueillies

Formaliser un certain nombre de demandes exprimées, en termes de:

- > types de services demandés;
- > attentes particulières (flexibilité des horaires, personnalisation du service, etc.);
- > nombre et répartition des prestataires.

Etape 3: identifier les possibilités de mise en place d'une offre correspondant à chaque demande ou type de demande et aux niveaux de qualité requis

- > qui pourrait assurer l'offre?
- > peut-on utiliser des services déjà existants pour réduire les coûts?
- > quels accords, investissements en équipements, formations, etc. seraient nécessaires?

Dans le Newstead (Angleterre, Royaume-Uni), zone qui connaît des problèmes de chômage et de délinquance suite à la fermeture d'une mine en 1987, un centre de services et de conseils aux citoyens a été mis en place au sein d'un poste de police. Il comprend un centre d'éducation et de formation pour adultes et accueille des services itinérants de santé. Ce centre permet à la police d'instaurer une certaine confiance avec la population, de développer des mesures de prévention et d'orienter les usagers vers d'autres services sociaux. Le centre permet aussi d'assurer certains services pendant la nuit, surtout d'assistance aux jeunes¹⁰.

Etape 4: atteindre la masse critique nécessaire à la viabilisation de l'offre

Mettre en place des accords multi-territoriaux entre plusieurs administrations.

Dans la province de Luxembourg (Wallonie, Belgique), le service "Samaritel" assure un service personnalisé à distance aux personnes âgées. Il travaille 24h/24 dans plusieurs communes à partir d'un seul centre d'opération. Les personnes âgées ont la possibilité d'alerter le centre par une simple impulsion sur un appareil qu'elles portent et le centre mobilise immédiatement l'aide la plus proche et la plus adéquate¹¹.

[10] Source: Malcolm Moseley et Gavin Parker, op. cit.

[11] Source: Observatoire Européen LEADER – Actions innovantes et développement rural – fiche n° S05

Evaluer la qualité des services

L'“arbre de qualité” est un outil de suivi et d'évaluation de la qualité des services qui prend en compte l'ensemble des acteurs concernés: usagers, prestataires, employés, etc.

L'exemple utilisé ici est l'arbre de qualité appliqué dans les maisons de retraite de Castel San Pietro Terme (Emilie-Romagne, Italie), mais la démarche peut être transférée dans d'autres contextes et/ou types de services.

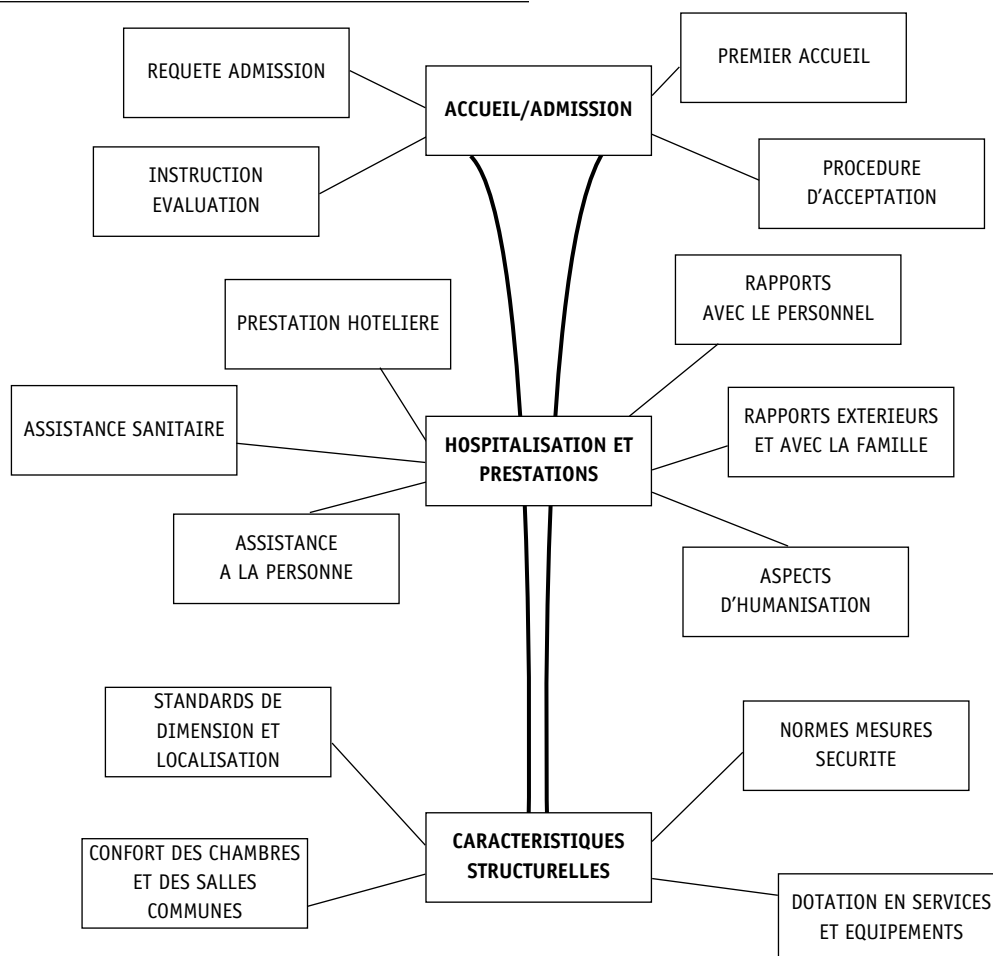
Les indicateurs de qualité évalués avec cet “arbre de qualité” sont, par exemple:

Accueil/admission. Efficacité des services administratifs: conditions d'accès aux bureaux et horaires d'ouverture; clarté et simplicité dans les formulaires à remplir; personnalisation dans la réponse téléphonique et identification des opérateurs, etc.

Hospitalisation et prestations. Rapidité des services de gériatrie; rapidité et courtoisie pour les visites à domicile; rapidité dans la nomination d'un responsable pour le suivi du cas; rapidité et objectivité dans l'évaluation des conditions socio-économiques, etc.

Caractéristiques structurelles. Rapidité et transparence en ce qui concerne la liste d'attente; information aux usagers et implication de la famille; simplicité et clarté des aspects administratifs et comptables; actualisation des listes d'attente; intégration dans le réseau; présentation des nouveaux/nouvelles arrive(é)s aux résidents et au personnel; visite de la structure et de la chambre; personnalisation de l'environnement et du séjour; définition concertée du programme d'assistance individuelle.

QUALITÉ DU SERVICE DANS UNE MAISON DE RETRAITE



La formation au service de la qualité

Pour accompagner le développement des activités publiques ou privées dans le domaine des services aux personnes, la Région Emilie-Romagne (Italie) a mis en place un programme de formation professionnelle à tous les niveaux: il concerne tant les assistants de base qui débutent dans l'activité que la formation continue ou le recyclage du personnel plus ancien.

Ce type de formation fait partie des priorités de la Région. Avant le lancement des différentes formations, un recensement des besoins des structures et des entreprises locales est réalisé par les municipalités.

Certains modules utilisés lors de ces formations sont reproduits ici comme exemples d'une démarche visant à améliorer la qualité des prestations par la formation continue du personnel.

Exemple 1 – Formation des assistants de base pour les personnes âgées

Chaque formation réunit environ 25 participants pour une durée totale de 350 heures, dont 130 consacrées à des approches pratiques. Le programme s'adresse aux opérateurs potentiels du secteur qui n'ont pas encore reçu de formation spécifique. La possession d'un certificat de qualification professionnelle fait partie des requêtes essentielles pour accéder aux emplois dans le secteur.

La formation comprend:

Module A (40 heures): contexte institutionnel et profil professionnel de l'assistant/opérateur. Le module comprend des éléments de sociologie, de législation socio-sanitaire, d'organisation des services;

Module B (68 heures): les utilisateurs du service, typologie et problèmes principaux. Le module comprend des méthodes de travail social, des éléments de psychologie, de psychiatrie et de gériatrie;

Module C (48 heures): assistance aux personnes et aux familles. Le module comprend des notions d'assistance infirmerie dont les thérapies de réhabilitation, des notions d'économie domestique;

Module D (64 heures): gestion des rapports interpersonnels. Sont visés ici l'utilisateur, sa famille, les rapports entre collègues. Le module fournit des techniques d'animation.

Enfin, des stages pratiques sont réalisés dans les structures existantes (130 heures).

Exemple 2 – Formation professionnelle pour des opérateurs dans les services à la petite enfance

Cette formation continue prend la forme de laboratoires gérés par plusieurs communes dans le cadre d'un accord de coordination pédagogique.

Une formation type de mise à jour des connaissances pour les prestataires s'occupant d'enfants de 0 à 6 ans est articulée en trois modules:

Module A (20 heures): leadership, maîtrise des responsabilités et capacité de prise de décision au sein des groupes d'opérateurs qui travaillent ensemble. Les contenus comprennent des éléments de communication inter-personnelle et de capacité d'écoute; les éducateurs sont sensibilisés aux besoins de circulation de l'information et aux mécanismes de résolution des problèmes;

Module B (18 heures): musique, son et fantaisie. Le module comprend l'analyse, l'expérimentation, la conception et l'invention de jeux thématiques portant sur la musique et l'exploration des sons. On vise à intégrer la musique dans les processus de connaissance, de socialisation, de contact, de collaboration et de communication entre les enfants;

Module C (18 heures): laboratoire de psychomotricité, communication et prévention, jeux et pratiques psychomotrices.

Observatoire européen LEADER / AEIDL

Chaussée Saint-Pierre 260, B-1040 Bruxelles

Tél.: +32.2.736 49 60 - Fax: +32.2.736 04 34

E-Mail: leader@aeidl.be

WWW: <http://www.rural-europe.aeidl.be>