

Le vieillissement de la population dans les localités rurales canadiennes

Une étude du rôle des gouvernements locaux



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

ICURR

**Intergovernmental Committee
on Urban and Regional
Research**



CIRUR

**Comité intergouvernemental
de recherches urbaines
et régionales**

LE VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION DANS LES LOCALITÉS RURALES CANADIENNES

ÉTUDE DU RÔLE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Rapport préparé par

GERALD HODGE, Ph.D.
Directeur, COPLAN Consultants

en collaboration avec

Lauri McKay, M.A.
Pierre Beeckmans, MICU

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

LES PRESSES DU CIRUR
Toronto

Publié par Les Presses du CIRUR
Bureau 301, 150, avenue Eglinton est
Toronto (Ontario)
Canada M4P 1E8
Téléphone: (416) 973-5629
Télécopieur: (416) 973-1375

Première édition: juin 1993
Tous droits réservés • Les Presses du CIRUR 1993
Reproduction interdite

This publication is also available in English
under the title: *Managing an Aging Population in
Canadian Rural Communities*, published by ICURR Press,
ISBN: 1-895469-27-9

Canadian Cataloguing in Publication Data

Hodge, Gerald

Le vieillissement de la population
dans les localités rurales canadiennes:
étude du rôle des gouvernements locaux.



Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

ISBN: 1-895469-29-5

1. Ruraux âgés, Services aux - Canada
- I. McKay, Lauri A., 1961-
- II. Comité Intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales (Canada).
- III. Titre

HV1475.A2413 1993

362.6'0971'091734

C93-094488-7

AVANT-PROPOS

Nous avons le plaisir, au nom du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR), de vous présenter le rapport de Gerald Hodge intitulé *Le vieillissement de la population dans les localités rurales canadiennes*. Le dossier du développement et de l'avenir des collectivités rurales du Canada intéresse au plus au point le service de recherche du CIRUR.

Même si nous possédons déjà de nombreuses données sur le vieillissement de la population canadienne, l'augmentation de 100 pour cent du nombre de Canadiens et de Canadiennes de 65 ans ou plus entre 1961 et 1991 vient nous sensibiliser aux nombreuses tendances qui existent et aux difficultés qui doivent être résolues aux niveaux local et régional. Il existe actuellement au Canada environ 3 000 collectivités dont la population est inférieure à 10 000 habitants et qui comptent un pourcentage de personnes âgées supérieur à la moyenne nationale. Il était donc tout à fait normal d'étudier les conséquences démographiques auxquelles devront bientôt faire face la plupart des collectivités canadiennes.

M. Hodge et ses adjoints, Lauri McKay et Pierre Beeckmans, ont mené des enquêtes auprès de plus de 200 petites collectivités rurales afin, d'une part, d'établir les incidences d'une population vieillissante sur les administrations municipales en milieu rural et, d'autre part, d'étudier les solutions adoptées par les municipalités pour relever ce défi. Malgré les problèmes que posent les conflits d'attributions des gouvernements fédéral et provinciaux, l'équipe de recherche a pu présenter succinctement les nombreux problèmes que pose le vieillissement démographique dans les petites collectivités rurales du pays.

Le CIRUR tient à remercier M. Hodge et son équipe de leur excellent travail.



Michel Gauvin, MCIP
Directeur exécutif

Claude Marchand
Coordonnatrice de la recherche.

Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

NOTES BIOGRAPHIQUES

Gerald Hodge occupe le poste de coordonnateur du service de recherche et de formation du Centre de développement économique communautaire. Ce spécialiste en aménagement communautaire et régional dirige la firme COPLAN Consultants de North Vancouver et est également professeur adjoint de gérontologie à l'université Simon Fraser. M. Hodge s'intéresse tout particulièrement au *développement économique et social des régions rurales et des petites collectivités*. Au cours des dix dernières années, il a axé ses travaux sur les conditions de vie des personnes âgées dans les petites villes. Il a mené d'importantes études sur le logement des personnes âgées en milieu rural (pour la SCHL) et les services de transport à l'intention des personnes âgées vivant dans de petites villes (dans le cadre du Programme d'aide à l'autonomie des aînés). Il a rédigé (en collaboration avec M.A. Qadeer) *Towns and Villages in Canada (1983)*.

M. Hodge détient un doctorat en aménagement régional du Massachusetts Institute of Technology de même qu'une maîtrise en urbanisme (Université de la Californie) et un baccalauréat ès arts (Université de la Colombie-Britannique). Il a dirigé l'École d'aménagement urbain et régional de l'Université Queen's de 1973 à 1986. Il fait également partie du *British Columbia Seniors' Advisory Council*.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier les personnes qui nous ont aidés à réaliser ce projet, mais plus particulièrement M^{me} Claude Marchand et son personnel du CIRUR qui se sont chargés des enquêtes au Québec et dont le soutien ne s'est jamais démenti tout au long du déroulement de nos travaux. Nous savons gré également aux fonctionnaires des dix gouvernements provinciaux, des deux territoires et de la SCHL pour leur précieuse contribution. Jeanette Paisley s'est acquittée de la transcription avec son efficacité et sa bonne humeur coutumières. Enfin, nous sommes redevables aussi aux nombreux fonctionnaires des petites municipalités rurales du pays qui ont pris la peine de répondre à nos questions. Sans eux, nous n'aurions jamais pu broser ce tableau de la situation des aînés ruraux au Canada. Nous leur dédions donc ce rapport en espérant qu'ils continueront de trouver plaisir à desservir les aînés de leur municipalité. Il va de soi que les personnes susmentionnées ne sauraient être tenues responsables des erreurs ou des lacunes du présent ouvrage.

Gerald Hodge
Lauri McKay

Février 1993
North Vancouver (C.-B.)



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	i
Introduction: Objet et contexte	1
Objet de l'étude	1
Les tendances du vieillissement au Canada	2
Les tendances du vieillissement dans les régions rurales	4
Le vieillissement démographique et les petites collectivités	6
L'étude vue en perspective	7
Les éléments d'un milieu favorable à l'autonomie des aînés	9
Les bases de l'autonomie des aînés	9
La notion de milieu favorable	11
Les sources de soutien	11
Les milieux favorables aux aînés dans le Canada rural	14
L'optique de l'enquête	14
Les services de soutien les plus courants	14
Le niveau de soutien	16
Les variations régionales	19
Réflexions	19
Les tendances et les ressources des localités	20
Le contexte local	20
Les tendances de la population rurale	20
Les ressources fiscales locales	22
Réflexions	22
Les incidences de la présence des aînés et les réactions des municipalités	24
Les incidences d'une population vieillissante	24
Les réactions des municipalités rurales	25
Les projets d'avenir et les besoins des personnes âgées	28
Réflexions	28
Vers une meilleure gestion du problème du vieillissement de la population	30
Les articles d'un programme concernant le vieillissement de la population rurale	30
Conclusions concernant les résultats de l'enquête et questions en suspens ...	31
Le vieillissement de la population et les municipalités	33
Références	35

Annexe A: La méthodologie et le questionnaire de l'enquête	36
Annexe B: Les municipalités qui ont participé à l'enquête	43

Tableaux et figures

Tableau 1: Variations du nombre d'aînés dans les régions rurales et urbaines du Canada, 1961-1986	3
Tableau 2: Pourcentage de la population âgée de 65 ans et plus selon la taille et le type de peuplement, Canada, 1986	5
Tableau 3: Services et installations de soutien nécessaires à l'autonomie des aînés	10
Tableau 4: Proportion des municipalités rurales dotées de services de soutien aux aînés, Canada, 1992.	15
Tableau 5: Nombre de services de soutien pour aînés dans les municipalité rurales, Canada, 1992	18
Tableau 6: Pourcentage des municipalités rurales sans service de soutien aux aînés, par taille de population, Canada, 1992.	18
Tableau 7: Tendances démographiques estimatives parmi les municipalités rurales, Canada, 1992	21
Tableau 8: Assiette des recettes au titre de la taxe sur les immeubles résidentiels dans les municipalités rurales, Canada, 1991 ^{ch}	23
Tableau 9: Apport économique et difficultés financières attribuables aux aînés dans les municipalité rurales, Canada, 1992	26
Figure 1:	13
Figure 2:	17

SOMMAIRE

1. Les données ne cessent de confirmer que nulle part le vieillissement de la population canadienne n'est aussi évident que dans les localités d'importance moindre et dans les collectivités rurales. Les concentrations élevées de personnes âgées ont des répercussions tant sociales qu'économiques sur les petites municipalités, d'une part, parce que leurs ressources humaines et financières sont limitées et, d'autre part, parce qu'elles n'ont pas pour mandat de voir à leurs besoins.
2. Au printemps de 1992, le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales a entrepris une étude d'envergure nationale pour déterminer l'incidence du vieillissement démographique sur les municipalités rurales, et pour se documenter sur les défis que ces municipalités auraient à relever. Un échantillon de 209 municipalités de moins de 10 000 habitants, sélectionnées par les provinces et les territoires, a été établi aux fins de l'enquête. Cent quatre-vingt-trois municipalités (87,6 p. 100) ont répondu au questionnaire.
3. Un éventail de 31 services et installations de soutien pour les aînés, officiellement et non officiellement constitués, a servi de modèle pour confirmer l'existence de «milieux favorables à l'autonomie des aînés» dans les municipalités rurales. En principe, les localités favorisent pleinement l'autonomie des aînés lorsqu'elles offrent une gamme variée de services de soutien et de services de santé, des options en matière de logement, des moyens de transport, ainsi que des services d'information.
4. Seulement 8 des 31 services de soutien de base sont offerts dans la moitié des municipalités rurales visées par l'enquête. Les services de soutien aux aînés les plus courants sont, par ordre de fréquence, les services d'aide ménagère à domicile et de médecine générale, les logements publics pour personnes âgées, les soins infirmiers à domicile, les centres d'accueil pour aînés, les autobus aménagés pour les personnes handicapées, les centres de soins intermédiaires et les repas à domicile. Les transports et les activités sociales et récréatives sont les secteurs les plus négligés.
5. Plus une localité rurale est petite, moins elle compte de services de base à l'intérieur de ses limites. Les localités de moins de 500 habitants, qui constituaient le groupe le plus important des municipalités observées, n'offrent généralement que quatre services de base. Seules celles de 5 000 habitants et plus possèdent un milieu assez favorable à l'autonomie des aînés qui peuvent compter sur un minimum de 20 services de base.

6. La croissance démographique comme telle, la proportion d'aînés par rapport à la population locale et l'importance de l'assiette fiscale locale peuvent influencer sur le niveau de soutien offert dans une localité. Même si les estimations sur le mouvement de la population locale se répartissaient presque également entre accroissement, stabilité et baisse, près de 70 p. 100 des municipalités ont déclaré que le nombre de leurs aînés avait augmenté au cours de la dernière décennie. Moins de 6 p. 100 des municipalités ont indiqué une baisse sur ce chapitre.

7. Plus de 90 p. 100 des municipalités ont déclaré que les personnes âgées constituaient au moins 10 p. 100 de leur population actuelle. On évaluait à environ 30 p. 100 en moyenne la proportion des personnes âgées dans la collectivité. Un fonctionnaire local sur six ne savait pas à combien s'élevait la population d'aînés dans sa localité.

8. Dans la plupart des municipalités rurales, les recettes au titre de l'impôt foncier sont faibles, ce qui est donc dire peu de ressources à consacrer aux aînés. La moitié des municipalités visées par l'enquête ont indiqué que les impôts fonciers représentaient 500 000 \$ ou moins de leurs recettes annuelles.

9. Selon les données de l'enquête, 15 p. 100 des municipalités seulement font état de problèmes attribuables au nombre de personnes âgées. Ces problèmes sont pour la plupart liés aux pressions que les aînés font peser sur les services existants et à la nécessité de fournir des services supplémentaires. Toutefois, ces problèmes ne sont pas plus fréquents dans les plus petites collectivités que dans les plus grandes.

10. Environ les deux tiers des municipalités ont déclaré cependant que la présence des personnes âgées était un atout. Elles ont effectivement constaté que les aînés participaient bénévolement aux activités communautaires, qu'ils étaient une source précieuse de connaissances historiques et culturelles et que les entreprises communautaires s'enrichissaient par leur présence d'une somme d'expérience et de savoir-faire précieuse.

11. Les municipalités se heurtent à trois types de difficultés financières, soit le financement des services spécialement destinés aux personnes âgées, le coût des infrastructures supplémentaires et la nécessité de suppléer aux compressions pratiquées dans les programmes pour les aînés par les gouvernements provinciaux.

12. Plus de 30 p. 100 des municipalités ont déjà pris des mesures pour maintenir leur viabilité économique devant le vieillissement de leur population. Ces divers types de mesures comprennent entre autres la mise en oeuvre de programmes de développement économique, la promotion de la diversification économique, l'incitation des jeunes familles à venir s'établir dans la municipalité et l'expansion du parc de logements destinés aux personnes âgées.

13. Un quart de toutes les municipalités observées, indépendamment de leur taille, du nombre de personnes âgées ou de la région du pays où elles se trouvent, ont adopté une stratégie visant à encourager les aînés à venir s'établir dans leur communauté. Ces municipalités ont pris les mesures suivantes : prestation de services, construction d'installations et de logements publics, ainsi que tenue d'activités de promotion.

14. Un faible pourcentage de municipalités (15 p. 100) ont intégré les besoins des aînés dans leurs plans d'urbanisme officiels. De même, un tiers d'entre elles seulement ont réservé des postes dans leurs budgets annuels de fonctionnement courants pour les services aux aînés.

15. Néanmoins, plus de 30 p. 100 des municipalités prévoient mettre sur pied des projets destinés à combler les besoins des aînés. Il s'agit surtout, en l'occurrence, de la construction de nouveaux logements, d'établissements de soins de santé, d'installations pour les activités sociales et récréatives et de la prestation de services de transport.

16. On s'entend, dans une très large mesure, sur le type de difficultés auxquelles se heurtent les municipalités rurales en ce qui concerne les besoins des personnes âgées, à savoir l'insuffisance des fonds accordés par les provinces, le manque de souplesse des programmes qui ne tiennent pas compte des différences locales, la complexité des modalités de réglementation et d'approbation, ainsi que le transfert des responsabilités provinciales au niveau municipal du fardeau que représente le financement des programmes sociaux.

17. Il y a tout lieu de se réjouir des mesures que certaines municipalités ont prises pour répondre directement aux besoins de leurs aînés. Cependant, ce n'est pas le cas de la majorité d'entre elles (plus des deux tiers). Même si la plupart des municipalités disent que la présence des aînés leur procure des avantages, elles prennent très peu de mesures directement pour elles en contrepartie.

18. Il est vrai que la plupart des services que l'on estime importants pour les aînés relèvent de la compétence des municipalités, mais les plus petites municipalités ne sauraient être tenues seules responsables de la gestion des besoins d'une population avançant en âge.

19. À l'heure actuelle, les municipalités peuvent (a) faire du lobbying auprès des provinces pour obtenir des services et des installations, (b) encourager et soutenir les groupes locaux dans leurs démarches pour mettre sur pied des services à l'intention des aînés, (c) adapter l'infrastructure locale pour rendre l'environnement communautaire plus équitable pour les aînés et (d) aménager les espaces pour qu'il favorise leur autonomie.

20. En principe, le milieu favorable aux besoins des aînés ruraux (même au niveau minimal) est celui qui se caractérise par le besoin de former, de stimuler et d'appuyer divers partenariats en matière d'aide. Les municipalités sont l'ordre de gouvernement qui est le plus près des besoins des aînés. C'est sur elles que peuvent s'articuler de tels partenariats, mais, pour ce faire, elles auront besoin de ressources, de savoir-faire et d'aide, surtout de la part des gouvernements provinciaux.

INTRODUCTION

OBJET ET CONTEXTE

Objet de l'étude

Les données ne cessent de confirmer que nulle part le vieillissement de la population canadienne n'est aussi évident que dans les petites localités et dans les collectivités rurales. On estime que dans plus de 3 000 collectivités rurales de moins de 10 000 habitants, les concentrations de personnes âgées¹ sont d'ores et déjà supérieures à ce qu'elles seront dans tout le pays dans vingt ans d'ici (Hodge, 1987). Une telle situation n'est pas sans avoir des répercussions à la fois sociales et économiques sur les petites municipalités. Non seulement ces municipalités ont-elles, pour la plupart, des ressources financières et humaines limitées à l'échelle locale, mais elles n'ont pas le mandat de pourvoir aux besoins des aînés, cette responsabilité relevant des compétences provinciales ou territoriales.

Fort de ces données, le Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales (CIRUR) a entrepris, au printemps de 1992, une étude d'envergure nationale pour mesurer l'incidence du vieillissement de la population sur les petites municipalités rurales. L'objectif général de l'étude était d'établir, preuves à l'appui, les défis que représente ce phénomène pour les petites localités dont la population est vieillissante. Les plus hautes instances gouvernementales pourront se servir ensuite de cette documentation pour arrêter une politique en conséquence.

On a surtout chercher à établir, dans le cadre de cette enquête, les types d'incidence que le vieillissement démographique fait poser sur les gouvernements locaux dans les régions rurales du pays, et les mesures et les initiatives que les municipalités devraient mettre de l'avant pour en tenir compte. Un échantillon de 209 petites municipalités rurales, sélectionnées par les ministères des Affaires municipales des provinces et des territoires, a été constitué aux fins de l'enquête dont les résultats sont présentés dans les chapitres suivants.

¹Dans le présent rapport, «aînés» et «personnes âgées» s'entendent des personnes âgées de 65 ans et plus.

Les tendances du vieillissement au Canada

Le nombre de Canadiens âgés de 65 ans et plus a plus que doublé entre 1961 et 1991! Ce groupe d'âge est passé de 1,4 million en 1961 à 2,7 millions en 1986, et à 3,2 millions en 1991, soit une augmentation d'environ 128 p. 100 en 30 ans. Sur la même période, la croissance démographique générale n'a été, par contre, que de 50 p. 100. La proportion des aînés est passée de 7,6 p. 100 à 11,7 p. 100 de toute la population. Selon les prévisions actuelles pour le Canada, ce pourcentage doublerait au cours des 40 prochaines années. La prévision la plus généralement acceptée veut qu'en l'an 2031, les aînés constitueront 22 p. 100 de la population canadienne (Stone et Fletcher, 1986).

Le segment plus âgé de la population canadienne croît en importance parce que l'espérance de vie n'a jamais été aussi grande qu'aujourd'hui. D'ailleurs, la croissance des populations âgées entre 1961 et 1991 est attribuable aux facteurs suivants :

- la croissance démographique rapide de 1900 à 1930;
- les familles nombreuses de ces trente années;
- la chute du taux de mortalité chez les adultes après 1940.

Il ne faut pas oublier non plus que le vieillissement démographique n'est pas un phénomène propre au Canada. Les États-Unis et bon nombre des pays de l'Europe de l'Ouest ont eux aussi des concentrations bien plus élevées de personnes âgées que chez nous (Crandall, 1991).

Répartition géographique du vieillissement

À peu près le tiers de la population canadienne vit dans les régions rurales et les deux tiers, dans les grands centres urbains. Selon le recensement de 1986, la population des aînés suit ce mode de répartition géographique (voir le Tableau 1). Même si les concentrations d'aînés sont semblables dans les régions rurales et urbaines, il faut se rappeler que les aînés ruraux sont répartis sur un territoire beaucoup plus vaste. Cette répartition se traduit en milieu rural par une densité plus faible de la population âgée qui nuit, par conséquent, à la prestation des services dont les aînés ruraux ont besoin.

Par province, c'est l'Ontario qui compte le plus grand nombre de personnes âgées, mais c'est en Saskatchewan que leur concentration est la plus élevée. En 1986, les concentrations de personnes âgées de 65 ans et plus dépassaient 12 p. 100 en Saskatchewan, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Manitoba et en Colombie-Britannique, alors qu'elles étaient de 10,7 p. 100 dans l'ensemble du pays. Pour la même année, le nombre d'aînés ruraux était supérieur à la moyenne à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, en Ontario, au Manitoba et en Saskatchewan (Stone et Frenken, 1988). En outre, ces provinces comptent la proportion d'aînés ruraux de 75 ans et plus la plus élevée, le groupe d'âge qui a le plus besoin de soutien.

TABLEAU 1 : VARIATIONS DU NOMBRE D'AÎNÉS DANS LES RÉGIONS RURALES ET URBAINES DU CANADA, 1961-1986

Type de peuplement par région	1961	1971	65 et plus 1981	1986
Rurale	601,200	657,900	803,200	851,500
Rurale agricole	134,700	82,400	56,100	55,600
Rurale non-agricole (incluant villes et villages de moins de 1,000 habitants)	288,700	340,900	461,600	516,800
Petites villes (villes et villages de 1,000 à 10,000 habitants)	177,800	234,600	285,500	279,100
Urbaine	789,800	1,086,200	1,558,100	1,849,000
Petites villes (régions urbaines de 10,000 à 100,000 habitants)	195,500	287,000	361,800	389,100
Grandes villes (régions urbaines et métropolitaines de plus de 100,000 habitants) 100,000 population)	594,300	799,200	1,196,300	1,459,900
NOMBRE TOTAL	1,391,000	1,744,100	2,361,300	2,700,500

Source: Recensement du Canada.

Les tendances du vieillissement dans les régions rurales

Les tendances au groupement

De 1961 à 1986, la population totale des régions rurales du Canada, y compris les petites villes de 10 000 habitants et moins, n'a augmenté que de 8 p. 100. La population se concentre surtout dans les villes au Canada, comme l'indique le Tableau 1, et cela vaut aussi pour les aînés. Pourtant, le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus a augmenté de 250 000, ou de 42 p. 100, dans les régions rurales au cours de la même période. On a constaté un recul du nombre d'aînés vivant dans les exploitations agricoles, alors que dans les villes et les villages, constitués ou non constitués, leur nombre a grimpé en flèche. Deux tendances expliquent ce groupement : d'une part, les aînés vivant dans de petites villes ne sont pas plus enclins à quitter leur localité que les aînés urbains leur quartier (Hodge, 1987; Northcott, 1988); et d'autre part, les agriculteurs à la retraite déménagent habituellement dans une ville à proximité de préférence à une ville éloignée.

Ce phénomène a entraîné des concentrations d'aînés beaucoup plus élevées dans les villes et villages ruraux que dans les grandes villes, dans les exploitations agricoles ou dans les campagnes. Dès 1971, les agglomérations de moins de 500 habitants comptaient une proportion d'aînés de 16 p. 100, soit deux fois plus grande que la moyenne nationale (Hodge, 1987). Les concentrations de personnes âgées dans les petites villes toutes tailles confondues ont continué de croître. En 1986, les villes de 1 000 à 2 500 habitants comptaient, en moyenne, près de 15 p. 100 des personnes âgées, soit plus du tiers de la moyenne nationale (voir le Tableau 2).

Si les tendances actuelles se maintiennent, les concentrations de personnes âgées dans les petites villes seront considérablement plus élevées qu'on ne l'avait prévu à l'échelle nationale. Elles pourraient atteindre 25 p. 100 au moins de la population de la plupart des petites villes d'ici le tournant du siècle, un pourcentage beaucoup plus élevé que pour l'ensemble du pays sur la même période (SCHL, 1991).

TABLEAU 2 : POURCENTAGE DE LA POPULATION ÂGÉE DE 65 ANS ET PLUS SELON LA TAILLE ET LE TYPE DE PEUPLEMENT, CANADA, 1986

Type de peuplement	Pourcentage de la population âgée de 65 et plus
Régions rurales	9.6
Rurales agricoles	6.2
Rurales non agricoles	10.2
Petites villes	
1,000 - 2,499	14.7
2,500 - 4,999	13.8
5,000 - 9,999	12.2
Villes moyennes	
10,000 - 29,999	11.4
30,000 - 99,999	11.9
Grandes villes	
100,000 - 499,999	11.2
500,000 and Over	10.2
TOTAL CANADA	10.7

Source: Stone and Frenken, 1988.

Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

Répartition par âge

Le vieillissement n'a pas les mêmes effets chez les personnes âgées, mais certaines tendances sont généralement associées à l'âge chronologique. Certains ne peuvent plus ou ne veulent plus conduire leur voiture, ou n'arrivent plus à monter les escaliers. Les gérontologues distinguent trois grands groupes d'âge chez les personnes âgées à cause des nombreux comportements et besoins qui accompagnent le vieillissement : le groupe des 65-74 ans (les «jeunes vieux»), le groupe des 75-84 ans (les «moyennement vieux») et le groupe des 85 ans et plus (les «vieux vieux»). Les deux groupes composés des plus âgés sont ceux dont le nombre augmente le plus rapidement (Stone et Fletcher, 1986). Cette évolution de ces deux groupes est la même en régions rurales et urbaines.

En général, les vieux qui habitent dans les petites villes demeurent dans le milieu qui leur est familier. En fait, lorsqu'ils déménagent, c'est pour s'installer dans une plus grande ville de la région offrant davantage de services de soutien. (Hodge, 1987). C'est dire que les concentrations d'aînés de 75 ans et plus qui vivent sur une ferme ou à la campagne sont très faibles parce que la plupart d'entre eux avaient déjà déménagé dans une ville à proximité. Ainsi, les petites villes deviennent donc le lieu de prédilection des moyennement vieux et des vieux vieux.

Répartition par sexe

Dans les grandes villes canadiennes, les femmes âgées sont beaucoup plus nombreuses que les hommes âgés (Stone et Frenken, 1988). Cependant, ce n'est pas le cas dans la plupart des petites villes canadiennes. En fait, pour le groupe des 65-74 ans, les hommes sont plus nombreux que les femmes dans les petites villes de 1 000 habitants et moins. Bien que la supériorité numérique des hommes âgés dans les petites villes soit à la baisse, ces dernières années, ils demeurent encore de 20 à 30 p. 100 plus nombreux que les femmes âgées dans les petites villes que dans les grandes villes. C'est le cas également pour le groupe des 85 ans et plus (Hodge, 1987).

Le vieillissement démographique et les petites collectivités

Les collectivités rurales, tout comme leur administration locale, sont généralement petites. Par définition, leurs ressources financières, techniques et humaines sont forcément limitées. L'augmentation du nombre de personnes âgées dans une petite collectivité peut avoir de graves conséquences sociales et économiques pour un gouvernement municipal. Le maintien des services publics, la prestation de nouveaux services et la viabilité économique des commerces peuvent être remis en question. À preuve, il n'est pas rare, de nos jours, de voir les effets du vieillissement dans beaucoup de municipalités rurales, comme nous le constaterons à la lumière des résultats de la présente enquête.

Les fortes concentrations d'aînés que l'on observe dans bon nombre de petites localités ne signifient pas pour autant que les aînés sont nombreux dans ces localités. Les municipalités rurales sont souvent obligées de trouver des solutions pour desservir un nombre restreint d'aînés. Or, les grandes distances qui les séparent des grandes villes peuvent poser d'autres problèmes et les empêcher de desservir directement leurs aînés. En outre, beaucoup de services dont les aînés ont besoin ne relèvent pas forcément de leurs compétences.

L'enquête nous apprend que le vieillissement démographique pose aux municipalités rurales des défis à la fois pressants et difficiles à relever. Elles doivent reconnaître que les aînés, pour la plupart des résidents de longue date, sont un groupe social qui a des besoins spéciaux en matière de soins de santé, de logement, de services de soutien et de transport. Elle doivent mobiliser également des ressources locales très limitées pour répondre aux besoins des aînés dans les domaines de leur compétence. Elles doivent encourager d'autres

secteurs de la communauté à leur prêter main forte. Enfin, elles doivent faire pression auprès d'autres compétences pour obtenir des services et des installations pour les personnes âgées.

L'étude vue en perspective

Les dix gouvernements provinciaux et les deux gouvernements territoriaux ont fourni une liste de municipalités aux fins de la présente enquête. Un échantillon de 209 municipalités a ainsi été constitué. La cadre de l'enquête englobait des municipalités rurales de tailles diverses, mais toutes de moins de 10 000 habitants. Cependant, on a dérogé à ce critère, car on a inclus dans l'échantillon deux municipalités de plus de 10 000 habitants, Whitehorse et Yellowknife, afin de donner un éventail plus vaste des tailles de population dans les territoires du Nord. L'échantillon comprend également un amalgame de petites agglomérations constituées en municipalités et de municipalités très étendues dont des cantons, des paroisses et des districts. Ainsi, l'échantillon reflète bien l'éventail et la diversité des diverses agglomérations municipales du Canada rural.

Figure ci-après la répartition, par province et par territoire, des municipalités visées par l'enquête et de celles qui ont répondu au questionnaire. Le taux de participation était de 87,6 p. 100.

<u>Province/Territoire</u>	<u>Échantillonnées</u>	<u>Municipalités Répondantes</u>
Terre-Neuve	11	8
Île-du-Prince-Édouard	15	13
Nouvelle-Écosse	8	8
Nouveau-Brunswick	13	10
Québec	39	34
Ontario	34	30
Manitoba	13	11
Saskatchewan	14	14
Alberta	17	14
Colombie-Britannique	25	24
Yukon	7	7
Territoires du Nord-Ouest	13	9
	----	----
TOTAL	209	183

En chiffres de 1991, les unités municipales qui ont répondu à l'enquête se répartissent de la façon suivante d'après l'importance des lieux :

<u>Population en 1991</u>	<u>Pourcentage</u>
500 ou moins	12,0
501 - 1 000	20,6
1 001 - 2 500	33,7
2 501 - 5 000	20,6
5 001 - 9 999	12,0
Plus de 10 000	1,1

Le questionnaire de l'enquête et une brève description de la méthodologie employée figurent à l'Annexe A ci-jointe.

Il importe de remarquer que les résultats de la présente enquête ne *s'appliquent qu'aux parties des zones rurales administrées par des unités municipales*. Les régions rurales du sud des provinces des Prairies, de l'Ontario, du Québec et de l'Île-du-Prince-Édouard sont presque toutes comprises dans les régions observées. Cependant en Colombie-Britannique, à Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse, seulement la moitié environ des populations rurales habitent dans des régions n'ayant aucune organisation municipale. Par conséquent, bon nombre des aînés ruraux n'ont aucune unité administrative locale pour répondre à leurs besoins.

LES ÉLÉMENTS D'UN MILIEU FAVORABLE À L'AUTONOMIE DES AÎNÉS

Les bases de l'autonomie des aînés

Par leurs actions et leurs convictions, les aînés affirment leur volonté de continuer de vivre de façon autonome dans leurs communautés. Le mot d'ordre, c'est "l'autonomie des aînés", et il ne s'agit pas là de vaines paroles. En effet, plus de 92 p. 100 des aînés au Canada vivent en autonomie et s'occupent eux-mêmes de leur résidence. Mais, comme le fait remarquer le Conseil consultatif national sur le troisième âge (CCNTA), beaucoup de personnes âgées se buttent à «divers obstacles pour pouvoir continuer à vivre en autonomie» (1989). Les "obstacles" les plus graves sont ceux qui restreignent l'accès des aînés à trois éléments de base de l'autonomie : le logement, le transport et les services de soutien. Chacun de ces éléments relève des collectivités (quelle que soit leur taille) et de leur administration locale.

Il importe de comprendre que ces éléments de base, dont font partie les soins de santé, sont étroitement reliés entre eux. De plus, ils doivent tous être en place en quantité et en qualité suffisantes, pour former le fondement de l'autonomie des aînés. Chacun doit fonctionner en harmonie avec l'un ou l'autre en raison de leur interdépendance. La possibilité pour les personnes âgées de se déplacer dans leur localité ou dans leur région en est un bel exemple. Au dire du Conseil consultatif national sur le troisième âge, c'est le transport qui leur assure «l'accès à la santé, aux loisirs et aux services sociaux», et qui leur permet de «participer activement à la vie de leur collectivité» (CCNTA, 1989). Le Conseil consultatif de l'Ontario sur l'âge d'or abonde dans le même sens lorsqu'il titre l'un de ses rapports «La vie, c'est la liberté de mouvement». Il souligne ainsi les liens essentiels qui existent entre les divers éléments de l'autonomie des aînés.

Pour pouvoir desservir les aînés, il faut surtout savoir comment combiner les divers éléments de leur autonomie avec leurs besoins au sein d'une collectivité donnée. Et pour ce faire, il faut commencer par se poser les questions fondamentales sur sa propre population d'aînés. Quelle est sa structure d'âge? Quel est son niveau de revenu et son état de santé? Combien vivent seuls? Quel est son degré de mobilité? Dans les faits, la plupart des collectivités ont commencé à répondre à de telles questions en mettant sur pied une gamme de services et d'installations pour leurs aînés, notamment des services de repas à domicile, des hôpitaux extra-muros, des foyers, des groupes de soutien, des services d'aide ménagère à domicile, des moyens de transport adaptés aux handicapés, etc.

TABLEAU 3 :

SERVICES ET INSTALLATIONS DE SOUTIEN NÉCESSAIRES À L'AUTONOMIE DES AÎNÉS.

A. Soins de santé

- 1) médecin(s) de famille
- 2) foyers de soins infirmiers/soins intermédiaires
- 3) hôpital de soins prolongés
- 4) hôpital de soins de courte durée
- 5) soins infirmiers à domicile
- 6) centre d'accueil de jour
- 7) soins palliatifs
- 8) soins spéciaux (maladie d'Alzheimer)
- 9) service de prêt de matériel médical
- 10) clinique de podiatrie

B. Habitation

- 1) appartements pour aînés (public)
- 2) maison de retraite (privé)
- 3) habitation collective/foyer de groupe
- 4) logement adapté
- 5) service de placement en cohabitation

C. Soutien à domicile

- 1) service d'aide ménagère
- 2) service de petits travaux
- 3) repas à domicile
- 4) service de ramassage-repas
- 5) système d'intervention d'urgence
- 6) counseling pour aînés
- 7) service d'hospice
- 8) groupe(s) de soutien
- 9) service d'information et d'aiguillage

D. Activités sociales/loisirs

- 1) centre d'activités pour aînés
- 2) programme de mieux-être
- 3) programmes offerts par des centres communautaires

E. Transports

- 1) transport en commun habituel
- 2) taxi
- 3) autobus adaptés pour personnes handicapées
- 4) conducteurs bénévoles

La notion de milieu favorable

Un «milieu favorable» à l'autonomie des aînés est composé en partie d'une gamme d'installations et de services de soutien comme ceux que nous avons mentionnés plus haut. Il s'agit, en l'occurrence, de services et d'installations qui vont dans le sens de leur quête d'autonomie. (Cette notion s'apparente à celle du «milieu propice» à l'autonomie des aînés du CCNTA.) Pour être considérées comme un milieu entièrement favorable, les collectivités doivent offrir une variété de services de soutien structurés et non structurés, des services de santé, des logements divers et des moyens de transport, des programmes d'accès à l'information, ainsi que des aires pour marcher et faire les emplettes en toute sécurité. Il va de soi qu'un tel milieu ne commence à être pleinement fonctionnel que lorsque les collectivités atteignent les 30 000 à 40 000 habitants et davantage, et même en pareil cas, il reste toujours des lacunes à combler. Néanmoins, c'est le modèle ou l'objectif général de ce qui devrait être offert pour assurer l'autonomie des aînés. L'importance d'un milieu favorable à l'autonomie des aînés diffère d'un endroit à l'autre. Au demeurant, c'est souvent le nombre d'aînés que compte une collectivité qui détermine les services ou les installations à mettre en place. Il ne faut pas oublier que les ressources financières et humaines nécessaires à la prestation des services sont souvent fonctions de la taille de la collectivité. Aussi, pour pouvoir placer la notion de milieu favorable dans une juste perspective, il faut commencer par dresser une liste des services et des installations généralement reconnus nécessaires pour les aînés. Les services et établissements figurant au Tableau 3 composent les milieux favorables que l'on trouve habituellement dans les petites et moyennes villes et, par conséquent, constituent une base raisonnable pour évaluer les différences qui les distinguent des collectivités de moindre importance.

Un tel milieu favorable peut aussi être exprimé sous la forme d'une matrice comme celle qui a été élaborée en Colombie-Britannique (voir la Figure 1).

Les sources de soutien

Il ne faut pas voir la matrice d'un milieu favorable uniquement comme une description des services et des installations nécessaires, mais comme un "plan" du terrain couvert par ces services de soutien et les modalités retenues pour en faire profiter les aînés. La matrice illustre donc la nature du travail qui consiste à gérer les besoins d'une population avançant en âge.

L'un des éléments de la matrice dépend d'une question opérationnelle importante, à savoir la nécessité de se doter d'un personnel professionnel et qualifié en matière de services de soutien. En regardant la matrice de gauche à droite, on s'aperçoit que plus on se dirige vers la droite, moins les services exigent du personnel professionnel. On indique ainsi quel est le nombre de clients nécessaires pour justifier la prestation d'un service. Par exemple, un hôpital de soins de courte durée, offrant des services médicaux d'urgence, ou un centre de soins prolongés est beaucoup plus spécialisé que des services d'aide ménagère à domicile ou

qu'un centre d'accueil pour aînés. En conséquence, ces derniers services sont nécessairement beaucoup plus répandus que les premiers. Dans le contexte des régions rurales, en raison de la faible densité des populations, du nombre peu élevé d'habitants et des grandes distances qui séparent les localités, il est très difficile de fournir des services aux aînés. C'est là l'un des obstacles majeurs à la prestation de ces services dans les régions rurales des États-Unis notamment d'après Steinhauer (1980).

Un autre élément important de la matrice sont les différentes modalités de prestation et les types d'agences qui se chargeront vraisemblablement de les appliquer. Figurent ci-dessous quatre types de prestation des services nécessaires aux aînés :

- (1) services fournis directement par le gouvernement provincial (les services ambulanciers de la Colombie-Britannique notamment);
- (2) services offerts par l'entremise des organismes communautaires ou régionaux sans but lucratif embauchés à contrat par la province (tels que les services d'aide ménagère assurés par les centres locaux de services communautaires au Québec);
- (3) services offerts directement par des sociétés sans but lucratif, mais financés par les gouvernements des échelons supérieurs (les repas à domicile dans presque toutes les provinces);
- (4) services offerts spontanément par des groupes de services communautaires dirigés par des bénévoles (par exemple, les groupes de soutien et les conducteurs bénévoles).

À noter que même dans les milieux où ces modes de prestation existent, ils sont généralement le fruit d'ententes *expresses* prises dans toutes les provinces. On ne trouve ni plan d'ensemble pour la prestation des services aux personnes âgées, ni système de services coordonné nulle part dans les régions rurales du Canada. D'ailleurs, le gros des services de soutien figurant dans la matrice dont nous avons parlé sont pris en charge par une pléthore d'organismes indépendants du secteur non gouvernemental.

Règle générale, même si de nombreux gouvernements locaux et régionaux tirent parti des programmes provinciaux (dans le domaine des transports, notamment), ils n'ont pas pour mandat de créer un milieu favorable. Le présent rapport montre que la population des aînés est à la hausse dans environ 70 p. 100 des municipalités visées par l'enquête et que beaucoup s'inquiètent du niveau actuel des services offerts. Bon nombre des municipalités rurales du Canada ont pris elles-mêmes l'initiative de mieux desservir leurs aînés. Nous pourrions peut-être nous inspirer de ces initiatives pour apprendre comment on peut, en aménageant les énergies et les positions stratégiques des municipalités, arriver à bien gérer les besoins d'une population vieillissante. Il reste toujours à définir le rôle que devront jouer les municipalités rurales dans ce domaine de plus en plus important que constitue la prestation de services aux aînés.

LES MILIEUX FAVORABLES AUX AÎNÉS DANS LE CANADA RURAL

L'optique de l'enquête

Suivant le modèle général d'un milieu favorable aux aînés, présenté dans la partie précédente, on a commencé par cerner la nature et l'étendue du soutien offert dans les municipalités rurales. Les fonctionnaires municipaux ont été invités à étudier une liste de 31 installations et services distincts, répartis en cinq catégories, constituant ensemble un milieu entièrement favorable. Ces catégories englobaient les soins de santé, l'habitation, le soutien à domicile, les activités sociales et récréatives, ainsi que le transport local (voir le Tableau 3). Un espace avait été prévu pour que les municipalités puissent également inscrire tout autre service de soutien offert dans leur collectivité.

On voulait savoir si la localité possédait au moins un service ou une installation figurant sur la liste soumise aux fonctionnaires locaux. Bref, les données obtenues nous apprennent dans quelle mesure un milieu est favorable à l'autonomie des aînés dans les collectivités rurales. On a stratifié toutes ces données selon la taille de la population de la municipalité pour savoir jusqu'à quel point l'importance d'une population donnée compte en matière de milieu favorable aux aînés. Il faut examiner chacune des cinq catégories d'un tel milieu en termes de points favorables ou défavorables aux aînés ruraux. Ces facettes de la situation des municipalités sont décrites dans le texte et les tableaux ci-après.

Les services de soutien les plus courants

L'éventail des services, des installations et des programmes de soutien destinés aux aînés est loin d'être complet dans les régions rurales du Canada. Seulement 8 des 31 services de base sont offerts dans au moins 50 p. 100 des municipalités rurales visées par l'enquête (voir le Tableau 4). Voici, par ordre de fréquence, les services de soutien aux aînés les plus répandus:

1. Services d'aide ménagère à domicile (77.6%)
2. Médecin de famille (74.2%)
3. Logement public pour aînés (73.2%)
4. Soins infirmiers à domicile (72.1%)
5. Centres d'activités pour aînés (63.9%)
6. Autobus adaptés pour personnes handicapées (56.8%)
7. Centre de soins intermédiaires (56.8%)
8. Repas à domicile (53.0%).

TABEAU 4 : PROPORTION DES MUNICIPALITÉS RURALES DOTÉES DE SERVICES DE SOUTIEN AUX AÎNÉS, CANADA, 1992

	Pourcentage (n=183)
A. Soins de santé	
1) médecin(s) de famille	73.8
2) foyers de soins infirmiers/soins intermédiaires	56.8
3) hôpital de soins prolongés	26.2
4) hôpital de soins de courte durée	35.5
5) soins infirmiers à domicile	72.1
6) centre d'accueil de jour	19.1
7) soins palliatifs	17.5
8) soins spéciaux (maladie d'Alzheimer)	12.0
9) service de prêt de matériel médical	43.7
10) clinique de podiatrie	25.1
11) autre (dentiste, ambulance, notamment)	25.1
B. Habitation	
1) appartements pour aînés (publics)	73.2
2) maison de retraite (privée)	29.2
3) logement collectif/foyer de groupe	19.7
4) logement adapté	2.2
5) service de placement en cohabitation	0.0
6) autre (ex., pavillon-jardin, foyer de groupe)	5.5
C. Soutien à domicile	
1) service d'aide ménagère	77.6
2) service de petits travaux	36.1
3) repas à domicile	53.0
4) service de ramassage-repas	9.3
5) système d'intervention d'urgence	45.4
6) counseling pour aînés	24.0
7) service d'hospice	18.0
8) groupe(s) de soutien	33.9
9) service d'information et d'aiguillage	4.4
10) autre (ex., visite des membres de l'Église)	4.4
D. Activités sociales/récréatives	
1) centre d'activités pour aînés	63.9
2) programme de mieux-être	26.2
3) programmes de centres communautaires pour aînés	41.0
4) autre (ex., bibliothèque, centre de jour)	19.7
E. Transports	
1) transport en commun habituel	15.3
2) taxi	42.6
3) autobus adaptés pour personnes handicapées	56.8
4) conducteurs bénévoles	44.3
5) autre (ex., autobus pour les emplettes)	8.7

Source : Enquête, 1992

Les cinq services de soutien les moins fréquents sont les suivants :

27. services de transport en commun (15.4%)
28. unités de soins spéciaux (12.0%)
29. service de ramassage-repas (9.3%)
30. logement adapté (2.2%)
31. service de placement en cohabitation (0.0%).

Seulement 15 p. 100 des municipalités offrent les services susmentionnés aux aînés. Règle générale, comme le montre le Tableau 4, les *secteurs de soutien aux aînés ruraux les plus forts* sont les soins de santé, suivis par le soutien à domicile et l'habitation. Les *plus faibles* sont les transports et les activités sociales et récréatives. Il faut préciser, cependant, que ces données ne décrivent pas directement la situation propre à chacune des municipalités observées.

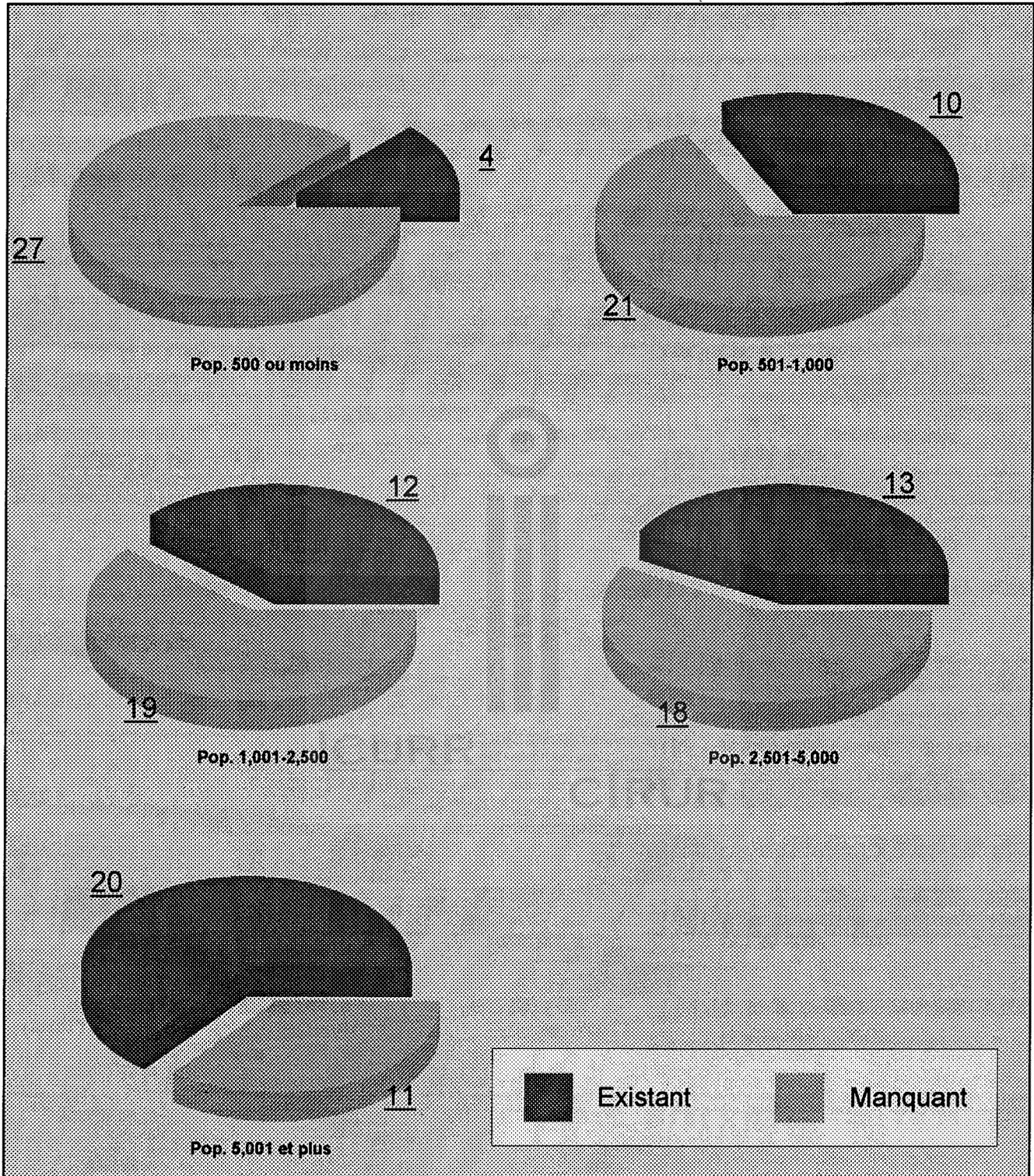
Le niveau de soutien

Le niveau de soutien offert diffère d'un endroit à l'autre. Qui plus est, même les huit services les plus courants ne reviennent pas systématiquement en bloc dans les réponses. D'ailleurs, comme le montre le Tableau 5, la moitié des agglomérations visées par l'enquête (la valeur médiane) offrent au moins onze services. Cependant, la situation la plus fréquente (la valeur modale) en ce qui concerne une ville ou un canton rural est la prestation de quatre services en tout et pour tout. Et même en pareil cas, ce sont les soins de santé et les services de soutien à domicile que l'on mentionne le plus souvent, soit deux ou trois différents types de services. Les services dans les catégories habitation, transports et activités sociales et récréatives sont minimaux et sous une seule forme pour peu qu'ils existent.

Beaucoup de ces différences sont attribuables à la taille de la collectivité, comme nous pouvons le constater en examinant les valeurs modales du nombre total de services offerts dans une collectivité donnée. La Figure 2 donne, parmi les 31 services de base, le nombre de services existants dans les municipalités visées par l'enquête et répartis en cinq groupes selon la taille de leur population (1991). Cette figure permet de voir que *plus une collectivité rurale est petite, moins elle offrira de services de base aux aînés habitant à l'intérieur de ses limites*.

D'ailleurs, l'enquête révèle également l'absence *de certains ou de tous les services de soutien de base dans beaucoup de localités rurales*. Le Tableau 6 présente le pourcentage général ou selon chacune des cinq catégories de soutien des collectivités n'ayant aucun service de soutien aux aînés. Une très faible proportion n'offrent aucun service de base et la plupart font partie du groupe de localités les moins peuplées. Cependant, près du cinquième des municipalités rurales, toutes tailles confondues, manquent de logements spécialement réservés aux aînés et une proportion presque égale n'ont aucune activité sociale ou récréative prévue pour eux.

Figure 2
 Services de soutien pour aînés
 Valeurs modales



Source: 1992 ICURR Survey

TABLEAU 5 : NOMBRE DE SERVICES DE SOUTIEN POUR AÎNÉS DANS LES MUNICIPALITÉS RURALES, CANADA, 1992.

	Valeur médiane (moyenne)	Valeur modale (plus courante)
Tous les services de soutien	11	4
A. Soins de santé	4	2
B. Logement	1	1
C. Aide à domicile	3	2
D. Activités sociales/récréatives	1	1
E. Transports	2	1

Source: Enquête 1992 (n = 183).

TABLEAU 6 : POURCENTAGE DES MUNICIPALITÉS RURALES SANS SERVICE DE SOUTIEN AUX AÎNÉS, PAR TAILLE DE POPULATION, CANADA, 1992.

Pourcentage sans services de soutien

	Moins de 501	501 - 1,000	1,001 - 2,500	2,501 - 5,000	Plus de 5,000	Toutes localités
Tous les services de soutien	9.5	0.0	0.0	2.8	0.0	1.6
A. Soins de santé	19.0	16.7	11.9	5.6	0.0	10.4
B. Logement	52.4	22.2	18.6	11.1	4.3	19.1
C. Aide à domicile	28.6	13.9	10.2	8.3	0.0	10.9
D. Activités sociales/récréatives	47.6	25.0	10.2	11.1	4.3	17.5
E. Transports	33.3	11.1	13.6	11.1	0.0	13.1

Source: Enquête 1992 (n = 183).

Encore là, le manque de services dans l'une ou l'autre des cinq catégories devient de plus en plus apparent au fur et à mesure que la taille de la municipalité décroît. Mais, *il existe des écarts appréciables dans les milieux favorables parmi les municipalités de toutes les tailles de population, y compris celles des 2 501 à 5 000 habitants*. Ce n'est que dans les municipalités de plus de 5 000 habitants que le milieu favorable aux aînés est passablement complet. Cependant, même dans ces environnements plutôt urbains existent des lacunes dans le domaine de l'habitation, des transports et des activités sociales/récréatives pour les aînés.

Les variations régionales

L'enquête n'avait pas pour but de comparer les niveaux de soutien aux aînés ruraux entre les différentes provinces et les territoires (nombre différent de municipalités observées dans chaque province et territoire et utilisation de petits sous-échantillons). Cependant, des tendances générales indiquaient des variations appréciables entre les divers secteurs de compétence. Généralement parlant, si l'on ne s'arrête qu'aux taux de services en général, les valeurs médianes et modales pour les municipalités des trois provinces des Prairies sont bien au-dessus de celles figurant au Tableau 5 pour l'échantillon national (soit de une fois et demi à trois fois plus élevées). De plus, les valeurs modales et médianes de certaines municipalités du Nouveau-Brunswick et de la Colombie-Britannique sont bien supérieures à la moyenne nationale quoique en deçà des taux pour les Prairies. Les autres municipalités affichent des valeurs comparables à celles de l'ensemble de l'échantillon.

Réflexions

1. Il est impossible de dire avec précision ce qui constitue un milieu suffisamment favorable aux aînés. Cependant, les niveaux de soutien des municipalités rurales sont très inférieurs à ceux que l'on trouve habituellement dans les villes de moyenne et de grande importance. De plus, les villes peuplées comptent habituellement *plusieurs formes* de services de transport et d'habitation, plus d'un hôpital et d'un foyer de soins, ainsi que des médecins spécialistes et des médecins de famille, pour nommer que ces quelques services. Or, même dans les centres ruraux de plus de 5 000 habitants, où l'on constate un début de soutien à des niveaux urbains, il n'existe habituellement qu'un service par catégorie. Bref, *non seulement les personnes âgées qui vivent dans le Canada rural ont moins de services de soutien à leur disposition, mais elles n'ont habituellement pas le choix de tels services*.

2. Il est évidemment impossible d'offrir une vaste gamme de services de soutien dans chaque collectivité, qu'elle soit grande ou petite. En conséquence, beaucoup d'aînés sont obligés, par la force des choses, de se rendre dans une ville plus importante de la région pour se procurer certains services. Si l'on admet cette réalité, il reste plusieurs points à considérer. En premier lieu, la disponibilité de services de transport public à des tarifs abordables afin que les aînés puissent se rendre dans d'autres centres en cas de besoin. Et la disponibilité de tels services dépend beaucoup de la distance à parcourir pour se rendre à ces centres et de l'accessibilité aux véhicules utilisés. Comme le montre l'enquête, *les diverses options en matière de transport sont souvent limitées dans les collectivités rurales, lorsqu'elles existent, rendant ainsi les services offerts dans d'autres centres inaccessibles*.

LES TENDANCES ET LES RESSOURCES DES LOCALITÉS

Le contexte local

Les milieux favorables, dont nous avons parlé plus haut, existent dans différentes localités. Mais les grandes tendances de la croissance démographique, le degré de vieillissement de la population, ou la taille de l'assiette de l'impôt foncier local peuvent tous influencer sur la nécessité et la capacité de fournir un environnement favorable aux personnes âgées. On s'explique dès lors l'état actuel des services de soutien offerts aux personnes âgées lorsqu'on situe ces services dans le contexte des ressources et des tendances susmentionnées.

Au cours de l'enquête, on a demandé aux fonctionnaires municipaux de décrire plusieurs tendances démographiques observées dans leurs localités : (1) croissance démographique générale, (2) croissance de la population de personnes âgées et (3) proportion des personnes âgées par rapport à la population de la municipalité. On leur a demandé également de fournir le montant des impôts fonciers en 1991 pour pouvoir mesurer les ressources dont disposent les municipalités pour assurer des services aux personnes âgées.

Les tendances de la population rurale

La croissance démographique dans les localités.

La population moyenne des municipalités observées en 1991 dépassait à peine 1 000 âmes. Au cours des dix dernières années, d'après les fonctionnaires locaux, ces municipalités ont connu un changement démographique qui se répartissait presque également entre croissance (38,5 p. 100), stabilité (31,3 p. 100) et déclin (30,2 p. 100). Ces tendances et d'autres figurent au Tableau 7. Aucune d'entre elles n'était une fonction constante de la taille de la localité. Autrement dit, *la croissance, le déclin ou la stabilité survient à tous les niveaux de population dans les régions rurales.*

La croissance de la population des aînés

Indépendamment des tendances générales observées, un fort pourcentage des municipalités (69,4 p. 100) ont déclaré que leur population de personnes âgées avait augmenté au cours de la dernière décennie. Seule une petite proportion d'entre elles (5,8 p. 100) ont fait état d'un déclin et environ le cinquième avait une population âgée stable au cours des années 80 (voir le Tableau 7). Lorsqu'on a demandé aux fonctionnaires de donner une estimation de la proportion de personnes âgées comprise dans la population de la localité, ils ont répondu 30 p. 100 en moyenne. Plus de 90 p. 100 des municipalités ont soutenu que les personnes

TABLEAU 7: TENDANCES DÉMOGRAPHIQUES ESTIMATIVES PARMİ LES MUNICIPALITÉS RURALES, CANADA, 1992.

	Changement 1981 - 1991		Aînés dans pop. 1991
	Pop. totale (n = 182)	Aînés (n = 171)	
	en pourcentage		
Croissance	38.3	74.3	
Stabilité	31.3	19.9	
Déclin	30.2	5.8	
		10% ou moins	10.8
		11 - 20%	34.4
		21 - 30%	24.3
		31 - 40%	18.9
		Plus de 40%	11.6


ICURR Intergovernmental Committee on Urban
 and Regional Research
 Comité intergouvernemental de recherches
 urbaines et régionales **CIRUR**

Source: Enquête 1992; estimations des fonctionnaires locaux

âgées représentaient au moins 10 p. 100 de la population actuelle de leur localité, et pour un dixième d'entre elles, cette proportion dépassait 40 p. 100 de toute leur population.

Fait à remarquer dans les réponses susmentionnées, une proportion appréciable des fonctionnaires ne savaient pas quelle était la population des personnes âgées de leur localité. Plus de 19 p. 100 ignoraient la proportion de la population qu'elles représentaient et près de 7 p. 100 ne savait pas si leur nombre évoluait. On observait une très forte dose d'incertitude même parmi ceux qui ont fourni des renseignements à ce sujet.

Les ressources fiscales locales

On a demandé aux municipalités de fournir des données sur la base de l'impôt foncier pour 1991. *La moitié d'entre elles ont déclaré des recettes annuelles de 500 000 \$ ou moins au titre des taxes résidentielles* (voir le Tableau 8). D'ailleurs, environ 10 p. 100 des municipalités observées ont déclaré des recettes de moins de 100 000 \$ et seulement 36 p. 100 faisaient état de recettes de plus de 1 000 000 \$.

Comme il fallait s'y attendre, il existe un rapport étroit entre la taille de la population et les recettes au titre de la taxe foncière. Par exemple, la moitié des municipalités (la médiane) de moins de 1 000 âmes ont perçu des recettes de moins de 189 000 \$ en 1991. La moitié des municipalités dont la population se situait entre 1 000 et 2 500 âmes avaient des recettes de moins de 450 000 \$, alors que pour celles se situant entre 2 500 et 5 000 âmes, la médiane des recettes était de 1,5 million de dollars.

La situation financière des municipalités varie considérablement à tous les niveaux de population. Cependant, il semblerait en général que *les aînés ruraux vivent dans des municipalités qui n'ont pas assez de ressources pour satisfaire à des besoins concurrentiels au sein de la communauté.*

Sachant que les personnes âgées sont généralement propriétaires de leur maison, on a cherché à déterminer dans quelle proportion elles contribuaient aux taxes foncières. Parmi les municipalités qui ont répondu au questionnaire (51,3 p. 100), on estime que *la part des taxes foncières payées par les personnes âgées s'élevait à 20 p. 100.* Mais ces données sont sujettes à caution parce que la moitié des fonctionnaires interviewés n'ont pas répondu à cette question.

Réflexions

1. Dans près de 70 p. 100 des municipalités rurales, et cela non pas seulement d'après leurs seules estimations, la population des personnes âgées augmenteraient et la moitié d'entre elles ont déjà des proportions de 20 à 30 p. 100. Mais que signifient ces chiffres en termes réels? Si nous prenons la population moyenne des villes de l'échantillon, soit 1 000 âmes, il n'y aurait vraisemblablement que de 200 à 300 personnes âgées dans ces villes. Même si ce

nombre continue d'augmenter, l'augmentation ne peut être que minime. *Planifier pour les besoins des aînés à une aussi petite échelle peut être difficile*, surtout lorsqu'il s'agit d'installations matérielles. Comme dans bien d'autres domaines, c'est un problème endémique dans cet aspect de la planification rurale.

2. Il est évident que les fonctionnaires municipaux doivent être mieux informés sur les personnes âgées de leur localité. Mise à part la question de la difficulté de planifier à petite échelle, une caractéristique essentielle de la gestion des besoins d'une population vieillissante (ou de toute autre composante) est d'avoir des informations factuelles sur la situation des aînés dans une communauté donnée. Les aînés constituent une population qui a des besoins spéciaux et ils sont généralement des contribuables importants à la base financière de la localité, des facteurs que les gestionnaires municipaux ne devraient certes pas perdre de vue.

TABLEAU 8 : ASSIETTE DES RECETTES AU TITRE DE LA TAXE SUR LES IMMEUBLES RÉSIDENTIELS DANS LES MUNICIPALITÉS RURALES, CANADA, 1991.

1991 Assiette de recettes	Pourcentage des municipalités
	(n = 152)
Moins de \$100,000	10.5
\$100,000 - \$250,000	19.8
\$251,000 - \$500,000	21.7
\$501,000 - 1,000,000	11.2
\$1,001,000 - \$2,000,000	17.1
Plus de \$2,000,000	19.7

Source: Enquête 1992

LES INCIDENCES DE LA PRÉSENCE DES AÎNÉS ET LES RÉACTIONS DES MUNICIPALITÉS

Étant donné que le nombre des personnes âgées augmente dans les communautés rurales, comment les petites municipalités réagissent-elles compte tenu que leur éventail de services aux aînés est généralement réduit, que les ressources locales sont maigres et que leur base démographique est peu importante? L'enquête visait à savoir quelle sorte de problèmes la population de plus en plus grande de personnes âgées posait dans ces municipalités, et surtout, comment elles réagissaient devant ces problèmes aux fins de comparaison et de partage des renseignements obtenus.

Les incidences d'une population vieillissante

Les problèmes attribuables aux aînés.

Une proportion relativement faible de municipalités rurales ont indiqué que le nombre de personnes âgées posait un problème dans leur collectivité. *Seulement 15 p. 100 ont fait état de tels problèmes* et parmi les répondants, ces problèmes relevaient de deux grandes catégories :

- Difficultés à assurer des services supplémentaires (44.8%);
- mise à contribution excessive des services actuels et de l'infrastructure (28.0%).

Ces problèmes se manifestent de plusieurs façons, notamment par le manque de lits dans les foyers de soins infirmiers ou la nécessité d'élargir les programmes récréatifs pour répondre aux besoins des personnes âgées. Ces problèmes ne sont pas plus courants dans les petites localités rurales (moins de 1 000 âmes) que dans les plus grandes (plus de 5 000 âmes). Les localités comptant de plus fortes concentrations d'aînés sont légèrement touchées par ces problèmes (ou plus enclines à les signaler).

L'apport des personnes âgées

En contrepartie, une *forte proportion* de municipalités, environ les deux tiers, *ont parlé des avantages* que confère la présence des personnes âgées. Elles trouvent que les aînés participent volontiers, à titre bénévole, aux activités communautaires (48,2 p. 100), qu'elles représentent une somme de connaissances historiques et culturelles importantes (14,8 p. 100), et qu'elles apportent expérience et savoir-faire aux entreprises communautaires (11,6 p. 100). De nombreux fonctionnaires ont fait état de l'esprit civique particulièrement développé chez les personnes âgées. Les deux tiers des municipalités observées dans toutes les catégories, grandes et petites, bénéficient de l'apport des personnes âgées.

Les incidences économiques de la présence des personnes âgées

Les municipalités connaissent certaines incidences attribuables à la présence de leurs aînés. Plus de 40 p. 100 des municipalités visées par l'enquête ont fait état de telles incidences. La plupart sont positives (voir le Tableau 9), comme l'achat de biens locaux et l'acquittement rapide des impôts.

L'aspect négatif le plus important (10,4 p. 100) de la présence des personnes âgées était leurs dépenses moindres par comparaison aux familles jeunes. Ils seraient ainsi une cause du recul de l'économie locale. Mais, les incidences négatives ou positives n'étaient jamais perçues aussi fortement dans les petites municipalités rurales que dans les grandes (2 500 âmes et plus), surtout celles renfermant de fortes concentrations de personnes âgées.

Quant aux difficultés financières, *moins du cinquième des municipalités ont déclaré avoir du mal à répondre aux besoins des personnes âgées*. Chez celles qui ont pris des mesures pour répondre à ces besoins, trois sortes de difficultés comptent pour plus de 75 p. 100 de leur sujets de préoccupation (voir le Tableau 9), notamment le financement de services et les mesures à prendre pour compenser les compressions pratiquées par les provinces dans les programmes qui leur sont destinés. Ces problèmes sont communs à toutes les municipalités rurales visées par l'enquête, quelle que soit leur taille.

Précision importante : alors que d'autres paliers administratifs font souvent état que les personnes âgées *n'appuient pas* les projets d'immobilisations nécessaires, seulement deux municipalités de l'échantillon ont signalé ce problème.

Les réactions des municipalités rurales

Mesures de stabilité

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches

Plus de 30 p. 100 des municipalités observées, indépendamment de l'importance de leur population, *ont pris des mesures de viabilité économique et de stabilité* des services aux aînés parce qu'elles se sont rendu compte que leur population vieillissait. Sur les 70 localités qui ont fourni des détails à ce sujet, les cinq réponses suivantes ont dominé la liste des mesures prises :

- Mise en oeuvre d'un programme de développement économique (31.8%)
- Promotion de la diversification économique (par ex., tourisme) (24.6%)
- Mesures pour encourager les familles jeunes à déménager (11.6%)
- Exécution d'un programme de développement/visualisation des collectivités (8.7%)
- Expansion du parc d'habitations pour les personnes âgées (4.4%).

TABLEAU 9 : APPORT ÉCONOMIQUE ET DIFFICULTÉS FINANCIÈRES ATTRIBUABLES AUX AÎNÉS DANS LES MUNICIPALITÉS RURALES, CANADA, 1992.

	Pourcentage
Apport économique : (n = 72)	
Achat de biens/services locaux	43.0
Emplois générés par les dépenses des aînés	20.8
Acquittement rapide des impôts	11.1
Dépenses moindres par les personnes âgées	10.4
Difficultés financières : (n = 33)	
Besoin de nouveaux services	45.5
Compressions provinciales limitant les programmes locaux	18.2
Nécessité de mettre en place une infrastructure nouvelle et d'entretenir l'infrastructure actuelle	9.1
Blocage des projets d'immobilisations par les aînés	6.1

Source : Enquête 1992.

Ces stratégies étaient préconisées par les grandes et petites municipalités et ont été mises en oeuvre dans les collectivités rurales de toutes les provinces.

Les mesures pour encourager la migration et l'établissement en permanence des aînés dans les municipalités

Environ le quart de toutes les municipalités observées, indépendamment de leur taille ou des concentrations actuelles de personnes âgées, *encouragent activement les personnes âgées à venir s'établir dans leur localité*. Près de 50 municipalités prennent de telles initiatives, les mesures suivantes étant les plus courantes :

- Établissement des services et des installations nécessaires (29.8%)
- Campagne de publicité et autre promotion directe (21.3%)
- Construction de logements publics (14.9%)
- Moyens non officiels de promotion (12.8%).

On constate de nouveau que les municipalités rurales de tout le pays, et non pas seulement celles du sud de la Colombie-Britannique, poursuivent ce type de stratégie. Elles comprennent qu'il est tout aussi important de retenir leur population âgée que d'en attirer de nouvelles.

Parmi les services et les installations couramment mentionnés par les municipalités (généralement financés en partie par la province) figurent les transports locaux, les cliniques médicales et les centres d'accueil pour aînés. Quelques municipalités ont indiqué également avoir pris les mesures pour assurer un environnement sûr et tranquille susceptible d'attirer les personnes âgées et certaines leur offrent des encouragements financiers (au moyen de dégrèvements de l'impôt local) pour les encourager à élire domicile chez elles.

Les réponses administratives

Les réponses administratives aux problèmes d'une population vieillissante pourraient être cataloguées dans une ou plusieurs des catégories suivantes : plan communautaire, budget et comité de planification permanent. L'enquête a exploré chacune de ces possibilités.

1. *Plans d'urbanisme* : Quelques municipalités se sont explicitement engagées à prendre des mesures pour satisfaire aux besoins des personnes âgées dans leur plan d'urbanisme officiel. *Moins du sixième* ont déjà pris de telles mesures. Et en l'occurrence, ce sont les transports et le logement des personnes âgées qui reviennent le plus souvent dans les plans d'urbanisme. Deux municipalités (l'une au Nouveau-Brunswick et l'autre en Ontario) font explicitement état de «pavillons-jardin» à utiliser dans leur collectivité. Mais les réponses données au cours de l'enquête donnent l'impression que les plans d'urbanisme locaux ne font que reconnaître d'une façon générale la question des personnes âgées lorsqu'il en est fait mention. Les grandes municipalités sont plus affirmatives que les petites dans leurs projets de planification, indépendamment de la proportion que représentent les aînés au sein de la localité.

2. *Les budgets municipaux* : *Le tiers*, au bas mot, des municipalités rurales, quelle que soit leur taille ou leur concentration de personnes âgées, ont consacré des postes dans leur budget annuel aux dépenses destinées aux personnes âgées. Ces affectations budgétaires se retrouvent le plus souvent dans le domaine des transports, comme les contributions à des programmes obligatoires de transport local par autobus ou par fourgonnette. Cependant, elles peuvent servir aussi à financer le coût de centres pour personnes âgées, des programmes de loisirs et d'activités, des services d'aide à domicile ou, dans certaines provinces, des foyers pour personnes âgées.

3. *Planification des services aux aînés* : *Le tiers des municipalités rurales* ont un mécanisme quelconque de planification pour répondre aux besoins des personnes âgées. Dans 75 p. 100 de ces localités, il existe un comité du conseil municipal ou un groupe local qui se charge de planifier et de coordonner ce mécanisme. Ainsi, *seulement le quart de toutes les*

municipalités participe activement à la planification des besoins des aînés. Et on remarque que dans 20 p. 100 de ce tiers des municipalités rurales qui se sont dotées d'un mécanisme quelconque de planification, un organisme provincial ou une agence de soins de santé et d'aide à domicile financée par la province se charge de cette tâche. Ces mécanismes ne sont pas plus utilisés dans les grandes municipalités que dans les petites. Les aînés participent activement à cette activité (85 p. 100) dans les collectivités où des mesures de planification sont en vigueur.

Les projets d'avenir et les besoins des personnes âgées

En raison surtout de l'impulsion donnée par une population âgée de plus en plus grande, un peu *plus de 30 p. 100 des municipalités rurales visées par l'enquête planifient ou participent à la planification de projets destinés à combler les besoins des aînés.* Les municipalités dont la population s'élève à 2 500 habitants et plus sont plus vraisemblablement à même de planifier activement des projets destinés à répondre aux besoins des personnes âgées. Les mesures suivantes figurent en tête de la liste des projets envisagés :

- Nouveaux logements pour personnes âgées (48.2%)
- Obtention d'établissements de soins prolongés ou intermédiaires (26.8%)
- Mise en place des installations pour des activités sociales et récréatives (21.0%)
- Obtention de services de soins de santé supplémentaires (10.7%)
- Expansion des transports (5.3%).

Sous bien des rapports, ces besoins vont de pair avec les problèmes que connaissent les collectivités rurales (dont nous avons déjà fait état). Seulement quelques municipalités indiquent qu'elles ont à coeur de planifier de tels projets après avoir étudié les besoins des personnes âgées. Un nombre à peu près semblable signalent que ces mesures de planification font suite à une initiative prise par les personnes âgées elles-mêmes ou par la province.

Comité intergouvernemental de recherches

urbain

Réflexions CIRUR

1. *La présence d'un grand nombre de personnes âgées ne semble pas poser de problèmes majeurs aux plus petites municipalités.* Les quelques rares (15 p. 100) qui en ont fait état en parlent surtout en termes de pénurie de services. En outre, ces pénuries sont souvent dans des domaines sur lesquels les municipalités n'ont aucune compétence ou peu de levier d'intervention (par exemple, lits dans les foyers de soins infirmiers, unités d'habitation subventionnées). Une réaction qui vaut plus ou moins la peine de relever est l'idée préconçue que les personnes âgées font échec aux nouveaux projets de construction d'immeubles qui ne leur sont pas utiles. Les réponses de l'enquête prouvent qu'il s'agit de pures suppositions et qu'on ne devrait probablement plus en faire état.

2. Non seulement les «inconvénients» de la présence des aînés sont négligeables, mais les «atouts» de cette présence sont indiscutablement importants. À la fois sur le plan communautaire (participation active, large réservoir de connaissances et de bénévoles disponibles) et sur le plan économique (achats locaux et acquittement rapide des impôts), *les personnes âgées sont considérées comme une bénédiction* par de nombreuses municipalités rurales.

3. La réponse des municipalités aux problèmes d'une population vieillissante, tous avantages considérés, est mitigée, c'est le moins que l'on puisse dire. Environ le tiers prennent des mesures pour diversifier et revigorer leur économie locale, même s'il n'est pas évident dans quelle mesure elles déploient de tels efforts en raison de l'incidence des personnes âgées. D'autre part, une proportion importante (25 p. 100) voient des avantages économiques indiscutables à attirer les personnes âgées à se retirer dans leur milieu (confirmant ainsi les études techniques). La promotion directe est généralement associée avec l'expansion des parcs d'habitations, ainsi que l'amélioration des transports et du milieu physique. On constate, non sans intérêt, que ces efforts pour attirer les retraités ne sont pas déployés uniquement en Colombie-Britannique, mais dans toutes les provinces.

4. Les municipalités ne sont pas très disposées à prendre des mesures administratives et législatives pour tenir compte de la présence des personnes âgées. Une petite proportion d'entre elles (16 p. 100) ont réservé une place à leurs besoins dans leur plan d'urbanisme officiel. *C'est précisément sur ce chapitre que des mesures pourraient être prises pour établir un «environnement propice» aux aînés.* Et seulement le tiers d'entre elles ont pris des engagements financiers sur ce chapitre dans leur budget courant. Ces efforts sont encourageants, bien sûr. Néanmoins, lorsque 60 p. 100 des localités rurales ont déjà des concentrations de personnes âgées représentant 20 p. 100 et plus de leur population, l'absence d'un effort davantage concerté est préoccupant.

VERS UNE MEILLEURE GESTION DU PROBLÈME DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

La majorité des gouvernements locaux ruraux sont conscients des nombreux besoins non comblés des personnes âgées. En outre, la plupart d'entre eux ne sont pas optimistes sur les moyens dont ils disposent pour satisfaire à ces besoins. Ces observations constituent les prémisses sur lesquelles fonder un programme de base pour gérer le problème du vieillissement de la population dans les régions rurales. Des réflexions sur la teneur et les modalités d'un tel programme sont exposées en guise de conclusion à la présente partie du document.

Les articles d'un programme concernant le vieillissement de la population rurale

En général, les municipalités rurales ne sont pas satisfaites du niveau et de la qualité du soutien actuellement réservé à leurs aînés. On a conclu l'enquête en leur demandant de répertorier les installations et les services *toujours nécessaires* dans leur collectivité pour mieux desservir les aînés et de préciser les difficultés qu'elles anticipaient pour répondre à ces besoins.

Questions de fond

En tout, 67,9 p. 100 des municipalités ont déclaré que des installations et des services restaient encore à mettre sur pied pour desservir les personnes âgées de leur collectivité. Un consensus considérable existe sur le type de besoins à combler. Les habitations pour personnes âgées arrivent au premier rang dans tous les coins du pays, suivies par les besoins en matière de transports et de soins de santé, comme l'indique la liste suivante :

- Habitation (37.0%)
- Transports (23.4%)
- Établissements de soins intermédiaires et de soins prolongés (20.2%)
- Installations et services récréatifs et sociaux (20.2%)
- Services de soutien à domicile (15.3%).

Ces sujets, qui sont parties intégrantes d'un modèle d'environnement favorable, reflète le degré de sensibilisation des gouvernements locaux aux grands besoins des personnes âgées. Il y aura évidemment des variations d'une localité à l'autre sur certains besoins à combler. Mais, en tant qu'éventail de base des besoins, il ne faudrait pas s'écarter de ce qui constitue l'essentiel d'un programme destiné aux collectivités rurales.

Questions de modalités

Les réalités auxquelles se heurtent les municipalités rurales pour tenter d'arrêter un programme destiné à combler les besoins de leur population âgée figure dans la réponse à la dernière question de l'enquête. Voici en quoi consistent les difficultés qu'elles anticipent ou qu'elles ont déjà vécues :

- Insuffisance de financement de la province (79.4%)
- Absence de souplesse des programmes provinciaux qui ne tiennent pas compte des différences locales (25.2%)
- Complexité des modalités de réglementation et d'approbation (9.8%)
- Transfert de la responsabilité provinciale des programmes sociaux vers les municipalités (6.9%).

Ces réactions démontrent clairement que les municipalités se considèrent dans une *position de dépendance* envers les gouvernements supérieurs, surtout les provinces et leurs organismes. Que cette perception soit imaginaire ou réelle, elle milite contre la réalisation d'un programme destiné à combler les besoins des personnes âgées. Cette contrainte et d'autres sont expliquées ci-après.

Conclusions concernant les résultats de l'enquête et questions en suspens

1. Il est vrai que les mesures prises directement pour favoriser les personnes âgées par de nombreuses municipalités sont encourageantes, mais *au moins les deux tiers d'entre elles ne font pratiquement rien dans ce dossier*. Les répondants soutiennent volontiers que tous les groupes de population méritent d'être traités sur le même pied. Que cela signifie qu'on répond aux besoins de tous les groupes, y compris les personnes âgées, est une question sur laquelle on ne peut que spéculer. Que la majorité d'entre elles assurent que la présence de personnes âgées sont un atout, mais ne prennent aucune mesure directe en faveur de ce groupe, *laisse l'impression que la plupart des gouvernements municipaux négligent un peu les besoins des personnes âgées*.

2. Mais même dans les municipalités les plus éclairées sur ce chapitre, il existe *deux contraintes importantes à leur capacité de gérer le dossier d'une population vieillissante*; l'un est d'ordre géographique et l'autre d'ordre *fonctionnel*. D'une part, les limites municipales embrassent rarement toute la collectivité des personnes âgées d'une région rurale. Nombreuses sont celles qui vivent à l'extérieur des villes constituées auxquelles sont destinées les services essentiels. Ou encore, c'est le contraire qui se produit lorsqu'il s'agit d'agréats de personnes âgées dans des villes et des villages non constitués relevant de municipalités et de districts dont les responsabilités sont éparpillées. Dans les deux cas, il devient difficile de mobiliser les ressources afin de bien desservir toute la population âgée.

3. Par contre, les municipalités sont limitées dans l'exercice de leurs fonctions ou dans les ressources financières qu'elles peuvent mobiliser pour répondre aux besoins des personnes âgées. *Aucun des 31 services importants pour personnes âgées, retenus dans le cadre de l'enquête, ne relèvent explicitement de la compétence des municipalités.* Au demeurant, les provinces conservent la compétence sur des domaines essentiels des soins de santé, de l'aide à domicile, du logement et des transports, soit directement, soit par l'entremise d'organismes régionaux. Compte tenu des modalités de réglementation complexes dont nous avons fait état ci-dessus et des solutions de «découpage» de rigueur, sans parler des conflits interministériels, *les petites municipalités ne sauraient être tenues seules responsables de la gestion des besoins d'une population vieillissante.*

4. À l'heure actuelle, les municipalités peuvent (a) faire du lobbying auprès de la province pour obtenir des services et des installations, (b) encourager et soutenir les groupes locaux dans leurs démarches pour mettre sur pied des services à l'intention des aînés et (c) adapter l'infrastructure locale pour rendre l'environnement communautaire plus accueillant pour les aînés et (d) aménager les espaces pour qu'il favorise leur autonomie. Aussi importantes que ces activités peuvent être dans bien des cas, *le rôle de la municipalité est essentiellement marginal à l'heure actuelle en ce qui concerne les mesures à prendre pour combler les besoins des personnes âgées.*

5. En principe, le milieu favorable aux besoins des aînés ruraux (même à un niveau minimal) est celui qui se caractérise par le besoin de former, de stimuler et d'appuyer divers partenariats en matière d'aide. Les articles à l'ordre du jour d'un programme destiné aux aînés débordent les limites de la compétence des ministères, des municipalités et des secteurs privés et sans but lucratif, souvent tous à la fois, en ce qui concerne certaines installations et certains services. Aucune compétence en particulier, qu'il s'agisse de la province, de la municipalité ou d'un conseil communautaire, ne peut gérer tous les aspects du vieillissement de la population dans une région rurale (ou même urbaine). *Les partenariats sont essentiels, mais dans quelle mesure peuvent-ils être établis et qui en assurera le maintien et en fera la promotion?* Les municipalités sont en général l'ordre de gouvernement le plus près des besoins des aînés. C'est sur elles que peuvent s'articuler de tels partenariats, mais, pour ce faire, elles auront besoin de ressources, de savoir-faire et d'aide, surtout de la part des provinces dont elles relèvent.

6. Enfin, *les petites municipalités peuvent mieux desservir les personnes âgées.* Même avec leurs ressources financières limitées, les petits gouvernements locaux peuvent prendre des mesures positives en réglementant l'utilisation des terrains, le bruit, la sécurité et la circulation pour favoriser un environnement plus propice à l'autonomie des aînés. Les deux meilleures façons pour elles de prendre un engagement ferme envers eux est de soutenir explicitement les organismes locaux qui desservent les aînés et d'établir un comité consultatif du maire ou du conseil municipal (en accordant un rôle décisionnel aux personnes âgées siégeant à un tel conseil).

Ces mesures et d'autres initiatives que la municipalités pourraient prendre à l'intention de ses aînés sont énumérées dans la liste de contrôle ci-après mise au point par le Conseil consultatif national sur le troisième âge. Et idéalement, la meilleure démarche à faire pour une municipalité serait de commencer par évaluer la situation actuelle de ses personnes âgées.

Le vieillissement de la population et les municipalités - Une liste de contrôle -

(Conseil consultatif national sur le troisième âge, 1987)

1. Comprendre que les *personnes âgées sont un atout pour une communauté* : elles sont des consommateurs, des bénévoles, des contribuables et des électeurs.
2. Former un comité consultatif du vieillissement ou un comité du maire et faire participer les personnes âgées aux décisions.
3. Soutenir l'action des centres pour personnes âgées, surtout les centres multiculturels et polyvalents offrant des programmes utiles dans le domaine de la santé notamment. Favoriser l'entraide et la possibilité de nouer des amitiés à une étape de la vie où ces besoins sont particulièrement importants.
4. Améliorer les transports en commun dans les milieux ruraux et urbains; les personnes âgées préfèrent être autonomes plutôt que de devoir compter sur la famille ou les amis pour se déplacer.
5. Mettre les entrepreneurs en demeure de construire les habitations pour personnes âgées à proximité des magasins, des banques, etc.
6. Aménager des espaces verts. Nombre de personnes âgées ont été élevées à la campagne et elles accordent beaucoup d'importance aux espaces verts, à la nature, aux jardins et aux arbres.
7. Fournir un éventail de logements convenables à prix *abordable*, car la qualité de vie à un certain âge tient en partie au logement et au milieu de vie.
8. Prendre des mesures pour combattre la pollution par le bruit qui dérange les personnes âgées et qui peut être une source de stress indue pour elles.
9. Faire en sorte que les propriétaires âgés n'aient pas à quitter leur maison à cause du coût élevé de l'entretien et de l'impôt foncier. Leur maison représente plus que de la brique et du mortier, elle leur permet de se ménager un type d'environnement gratifiant.

10. Assurer leur sécurité; l'insécurité est un sentiment fréquent chez les personnes âgées.
11. Prévoir des services de soutien communautaires bien coordonnés. De bons services de soutien signifient un recours moindre à l'institutionnalisation; souvent, les personnes âgées ont besoin d'aide pour leurs menus travaux d'entretien.
12. Assurer un service d'intervention d'urgence pour parer aux situations de crise. Lorsqu'une personne âgée peut compter sur de l'aide en temps de crise, elle peut parfois rester autonome plus longtemps.
13. Organiser la signalisation routière pour tenir compte des nombreuses incapacités qui sont souvent le lot de la vieillesse.
14. Rendre les hivers plus supportables; construire des passages couverts et déneiger les arrêts d'autobus.
15. Surtout, se dire que pour les personnes âgées, *la possibilité de bien vieillir est aussi une question de volonté politique.*



RÉFÉRENCES

- Conseil consultatif de l'Ontario sur l'âge d'or. *La vie c'est la liberté de mouvement*, Toronto. 1989.
- Conseil consultatif national sur le troisième âge. *Les obstacles et les avenues de solutions*. CCNTA. Ottawa. 1989.
- Conseil consultatif national canadien sur le troisième âge. *Le vieillissement de la population et le troisième âge -- Une liste de contrôle*. CCNTA. Ottawa. 1987.
- Crandall, Richard. *Gerontology*. New York, McGraw-Hill, 1991.
- Hodge, Gerald. «The Economic Impact of Retirees on Smaller Communities», *Research on Aging*, vol. 13, n° 1 (mars), p. 39-54, 1991.
- Hodge, Gerald. «Retirees in the Local Economy: Blessing or Blight?» dans K. Cossey, éd., *Rural Environments and the Elderly*, Programme d'études sur les petites municipalités, Université Mount Allison, Sackville (N.-B.). 1989.
- Hodge, Gerald. *The Elderly in Canada's Small Towns*, Occasional Paper, n° 43. Centre des peuplements humains, Université de la Colombie-Britannique, Vancouver. 1987.
- Joseph, Alun et Anthony Fuller. «Towards an Integrative Perspective on Housing, Services and Transportation Implications of Rural Aging». *Revue canadienne du vieillissement*, vol. 10, n° 2, p.127-148. 1991.
- Northcott, Herbert. *Changing Residence: The Geographic Mobility of Older Canadians*. Butterworths. Toronto. 1988.
- Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Pour faciliter l'autonomie des aînés en milieu rural*. SCHL, Ottawa, 1991.
- Steinhauer, Marcia B. «Obstacles to the Mobilization and Provision of Services to the Rural Elderly», *Educational Gerontology*, vol.5, p.399-407.
- Stone, Leroy et Susan Fletcher. *Boom du troisième âge*. Approvisionnement et Services. Ottawa. 1986.
- Stone, Leroy et Hubert Frenken. *Les personnes âgées au Canada*. Monographie 98-121 de Statistique Canada. Ottawa. 1988.

ANNEXE A

La méthodologie et le questionnaire de l'enquête

L'enquête a débuté en avril 1992. On a commencé par demander un échantillonnage des municipalités des dix provinces et des deux territoires. Les deux critères de sélection retenus ont été les municipalités situées dans les régions rurales dont l'éventail des populations était de moins de 10 000 âmes. On a généralement respecté ce critère, sauf en ce qui concerne les territoires du Nord où on a inclus Whitehorse et Yellowknife.

On a demandé également d'indiquer l'adresse de la municipalité, ainsi que le nom et le numéro de téléphone du fonctionnaire principal. Ces renseignements ont formé la base des contacts nécessaires. On a, dans un premier temps, fait parvenir une lettre décrivant les buts de l'enquête accompagnée d'une demande de participation et d'un exemplaire du questionnaire. Dans un deuxième temps, on a établi le contact par téléphone à un moment approprié pour exécuter l'enquête proprement dite. Le questionnaire a été traduit en français et les enquêtes au Québec ont été menées séparément par le personnel du CIRUR.

En tout, l'échantillon regroupé comprenait 209 municipalités de chaque province et territoire. La ventilation de l'échantillon original et des réponses est expliquée dans la première partie du présent rapport. Au total, 183 municipalités ont répondu au questionnaire, ce qui représente un taux de participation de 87,6 p. 100.

On a effectué trois tentatives au moins pour contacter chacune des municipalités de l'échantillon. Dans certains cas, les répondants ont préféré remplir le questionnaire eux-mêmes et nous le renvoyer par la poste. Parmi les municipalités qui n'ont pas participé à l'enquête, on a compté deux refus, douze qui n'ont pas été contactées après des appels répétés et douze qui n'ont pas retourné le questionnaire par la poste comme promis (en dépit des appels de suivi qui ont été effectués).

Le questionnaire d'enquête utilisé est reproduit dans les pages suivantes.

**ENQUÊTE CIRUR/1992/ÉTUDE SUR LA GESTION DU VIEILLISSEMENT DE LA
POPULATION/N° d'identité _____**

Province/Territoire _____ Municipalité _____

**Je voudrais tout d'abord vous poser quelques questions sur les services aux aînés qui sont
actuellement offerts dans votre municipalité.**

1. SERVICES ACTUELLEMENT OFFERTS

a. Soins de santé

- _____ 1) médecin(s) de famille
- _____ 2) foyers de soins infirmiers/soins intermédiaires
- _____ 3) hôpital de soins prolongés
- _____ 4) hôpital de soins de courte durée
- _____ 5) soins infirmiers à domicile
- _____ 6) centre d'accueil de jour pour adulte
- _____ 7) soins palliatifs
- _____ 8) soins spéciaux
- _____ 9) service de prêt de matériel médical
- _____ 10) clinique de podiatrie
- _____ 11) autre _____

b. Habitation

- _____ 1) appartements pour personnes âgées (publics)
- _____ 2) maison de retraite (privée)
- _____ 3) habitation collective/foyer de groupe
- _____ 4) logement adapté
- _____ 5) service de placement en cohabitation
- _____ 6) autre _____

c. Soutien à domicile

- _____ 1) aide ménagère
- _____ 2) petits travaux
- _____ 3) service de repas à domicile
- _____ 4) service de ramassage-repas
- _____ 5) système d'intervention d'urgence
- _____ 6) counseling pour aînés
- _____ 7) hospice
- _____ 8) groupe(s) de soutien
- _____ 9) service d'information et d'aiguillage
- _____ 10) autre _____

d. Activités sociales/récréatives

- 1) centre d'activités pour personnes âgées
- 2) programme de mieux-être
- 3) programmes offerts par des centres communautaires
- 4) autre _____

e. Transports

- 1) transport en commun habituel
- 2) taxi
- 3) autobus adapté pour personnes handicapées
- 4) conducteurs bénévoles
- 5) autre _____

Outre les services et installations susmentionnés,

f. Votre municipalité prévoit-elle la mise en place de nouveaux projets à l'intention des personnes âgées?

- 1) non
- 2) oui (précisez) 1) _____
- 2) _____
- 3) _____

g. Quels besoins ont entraîné la mise sur pied de ces nouveaux projets?

- 1) l'augmentation du nombre de personnes âgées
- 2) autre (précisez) 1) _____
- 2) _____



J'aimerais maintenant vous poser quelques questions sur la population de votre municipalité, en particulier la population d'âinés.

2. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE

a. Quel type de changement a connu la population totale de votre municipalité depuis les dix dernières années?

- 1) croissance
- 2) déclin
- 3) stabilité

b. Quel type de changement a connu le nombre de personnes âgées depuis les dix dernières années?

_____ 1) croissance

_____ 2) déclin

_____ 3) stabilité

c. Quel pourcentage de votre population totale constituent les personnes âgées (65 ans et plus)?

_____ 1) 10 % ou moins

_____ 2) 11 - 20 %

_____ 3) 21 - 30 %

_____ 4) 31 - 40 %

_____ 5) plus de 40 %

_____ 6) ne sais pas

d. Quel est le total des impôts fonciers qui ont été perçus en 1991?

e. Quelle proportion de ce total provient des personnes âgées qui sont propriétaires?

_____ %

----- Ne sais pas

3. PLANIFICATION ET GESTION D'UNE POPULATION VIEILLISSANTE

La dernière série de questions portent sur ce que font les municipalités pour réagir au vieillissement de la population.

a. Le nombre de personnes âgées dans la collectivité pose-t-il des problèmes pour la municipalité?

_____ 1) non

_____ 2) oui (précisez) 1) _____

2) _____

3) _____

b. Votre population de personnes âgées a-t-elle eu une incidence appréciable sur l'économie de votre collectivité?

- 1) non
 2) oui (précisez) 1) _____
2) _____
3) _____

c. Votre administration municipale a-t-elle connu des difficultés financières en répondant aux besoins des personnes âgées?

- 1) non
 2) oui (précisez) 1) _____
2) _____
3) _____

d. Avez-vous pris des dispositions pour assurer la viabilité économique continue et la stabilité municipale à mesure que la population vieillit?

- 1) non
 2) oui (précisez) 1) _____
2) _____
3) _____

e. Existe-t-il des mécanismes ou des processus qui visent la planification de services pour les aînés?

- 1) non
 2) oui (précisez) 1) _____
2) _____
3) _____

f. Votre municipalité prend-elle une part active à cette planification?

- 1) non
 2) oui (précisez) 1) _____
2) _____
3) _____

g. Les aînés sont-ils engagés directement dans cette planification?

1) non

2) oui (précisez) 1) _____

2) _____

3) _____

h. Votre plan d'urbanisme officiel comporte-t-il des politiques qui visent tout particulièrement les besoins des personnes âgées?

1) non

2) oui (précisez) 1) _____

2) _____

3) _____

i. Votre budget municipal actuel vous permet-il d'affecter des fonds à des services ou à des programmes destinés aux personnes âgées?

1) non

2) oui (précisez) 1) _____

2) _____

3) _____

j. Votre municipalité a-t-elle pu tirer certains avantages de la présence d'un grand nombre de personnes âgées dans la collectivité?

1) non

2) oui (précisez) 1) _____

2) _____

3) _____

k. Votre municipalité encourage-t-elle activement les personnes âgées à s'y installer?

1) non

2) oui (précisez) 1) _____

2) _____

3) _____

1. Y a-t-il des services ou des installations qui font défaut dans votre municipalité, mais qui permettraient de mieux desservir les personnes âgées?

_____ 1) non

_____ 2) oui (précisez) 1) _____

2) _____

3) _____

m. Auriez-vous des difficultés à les obtenir?

_____ 1) non

_____ 2) oui (précisez) 1) _____

2) _____

3) _____

Me voici à ma dernière question.

n. Y-a-t-il d'autres problèmes ou préoccupations concernant les personnes âgées dans votre municipalité que vous aimeriez signaler?

JE VOUS REMERCIE DE VOTRE COLLABORATION.

GH/22 mai 1992

Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRUR

ANNEXE B

Les municipalités qui ont participé à l'enquête

Terre-Neuve

Badger's Quay
Clarke's Beach
Springdale

Bonavista
George's Bank
Whitbourne

Catalina
Lewisporte

Île-du-Prince-Édouard

Alberton
Cardigan
Miscouche
O'Leary
Tignish

Belfast
Georgetown
Montague
Parkdale

Borden
Kensington
Murray Harbour
Summerside

Nouvelle-Écosse

Argyle
Digby
Shelbourne

Barington
Guysborough
Victoria

Clare
St. Mary's

Nouveau-Brunswick

Baker Brook
Harvey Station
Sackville
Woodstock

Bath
Petitcodiac
Saint-Louis-de-Kent

Dalhousie
Rogersville
St. Andrews

Québec

Ayer's Cliff
Bedford
Caplan
Disraeli
Ham-Nord
La Durantaye
Lac-Etchemin
Lyster
Mont-Laurier
Roxton Falls
Saint-Thuribe
Ste-Geneviève

Baie St-Paul
Black Lake
Champlain
Donnacona
Iberville
La Malbaie
Lac-du-Cerf
Madeleine-Centre
Rivière Pentecôte
Sainte-Anne-de-Beaupré
St-Adelphé

Beauceville
Brome
Cloridorme
East-Broughton
Kamouraska
Lachute
Les Éboulements
Marieville
Price
Saint-Laurent
St-Clément

Ontario

Alborough
Bexley
Brock
Dorion
Enniskillen
Harwich
Howard
Matheson
Oakland
Stonewall

Airy
Brantford
Collingwood
Dunwich
Gosfield North
Herschel
Kennebec
Morris
Portland
Tilbury West

Atwood
Brantford
Darling
Eastnor
Hagerman
Hilton
Manitowaning
Mulmer
Stanhope
Wolfe Island

Manitoba

Elkhorn
Lac Du Bonnet
Pilotmound
Steinbach

Gimli
Mileta
Roblin
Swan River

Glenboro
Neepawa
Ste. Anne

Saskatchewan

Assiniboia
Blaine Lake
Canora
Esterhazy
Fort Qu'appelle

Bengough
Broadview
Carrot River
Eastend
Grenfell

Biggar
Dalmeny
Churchbridge
Foam Lake



Alberta

Brooks
Delburne
McLennan
Stetler
Vegreville

Castor
Drumheller
Oyen
Thorhild
Vulcan

Crowsnest
Lamont
Spirit River
Tofield

Colombie-Britannique

Chase
Cumberland
Harrison Hot Springs
Lillooet
Osoyoos
Qualicum Beach
Silverton
Trail

Clinton
Duncan
Kaslo
Lumby
Peachland
Salmo
Slocan
Vernon

Creston
Greenwood
Keremeos
Oliver
Pouce Coupe
Sidney
Summerland
Warfield

Yukon

Carmacks
Haines Junction
Whitehorse

Dawson
Teslin

Faro
Watson Lake

Territoires du Nord-Ouest

Cambridge Bay
Town of Hay River
Wrigley Dene

Fort Smith
Igaluit
Yellowknife Band

Hay River Dene
Inuvik
Yellowknife



ICURR Inter-Governmental Committee on Urban and Regional Research
Comité inter-gouvernemental sur les recherches en CIRUR