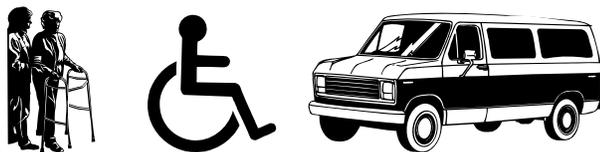


COLLECTION D'ÉTUDES SUR LE TRANSPORT EN MILIEU RURAL

Étude no 4



Personnes âgées ou handicapées vivant en zone rurale : Un problème de transport qui persiste

par :

Marni Herold, Todd Gordon, Kathy Kaye, Emily Brockie et Tony Fuller

Préparé pour :

Partenariat rural canadien, Gouvernement du Canada
Programme de recherche sur les collectivités rurales viables, (Université de Guelph-
Ministère ontarien de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales)

Février 2002



Gouvernement
du Canada

Government
of Canada

Canada

COLLECTION D'ÉTUDES SUR LE TRANSPORT EN MILIEU RURAL, Étude no 3
Personnes âgées ou handicapées vivant en zone rurale : Un problème de transport qui persiste

Février 2002

Par :

Marni Herold
Todd Gordon
Kathy Kaye
Emily Brockie
Tony Fuller

Préparé pour :

Partenariat rural canadien, Gouvernement du Canada
Programme de recherche sur les collectivités rurales viables, (Université de Guelph-
Ministère ontarien de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales)

Cette information est offerte gratuitement au public. On peut la reproduire à condition de le faire avec exactitude et de mentionner la source. Les personnes qui utiliseront cette information doivent dégager Sa Majesté du Chef du Canada ainsi que tous ses représentants de toutes responsabilités quant à son usage.

Tout point de vue exprimé, qu'il soit énoncé clairement, sous-entendu ou interprété à partir du contenu de la présente publication ont été compilés à partir de la recherche menée par le consultant et ne reflète pas nécessairement la politique du Partenariat rural canadien ni de celles des organismes qui en sont membres, ni du Gouvernement du Canada

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2002

Pour se procurer des exemplaires supplémentaires, s'adresser à :

Direction de la recherche et de l'analyse
Secrétariat rural, Agriculture et Agroalimentaire Canada
1341 chemin Baseline, tour 7, Ottawa (Ontario) K1A 0C5
Fax : 1-613-759-7105
Courriel : rs@agr.gc.ca

ISBN 0-662-79044-8

No. de catalogue A113-1/4-2005F-HTML

Agriculture et Agroalimentaire Canada N° de publication 71288F

La version électronique de cette publication est disponible sur l'Internet à : <http://www.rural.gc.ca>

This report is available in English under:

RURAL TRANSPORTATION SERIES No. 3

Elderly and Disabled Rural Residents : A continuing transportation issue

Agriculture and Agri-Food Canada Publication Number 33798E

PRÉFACE

La présente étude est la quatrième d'une collection préparée de 1998 à 2001 et portant sur le transport en milieu rural en Ontario. Cette étude porte sur la situation des aînés et des personnes handicapées vivant en milieu rural et dont la mobilité se trouve réduite faute de moyens de transport accessibles. L'information est tirée de la documentation et des études comparatives sur le sujet.

La **première étude** porte sur le du Programme d'action pour les transports communautaires (PATC), 1998-2000, ainsi que sur l'expérience de collectivités rurales choisies qui y ont participé.

La **deuxième étude** est fondée sur un examen des jeunes ruraux et de leurs problèmes de mobilité. D'après un ensemble considérable de données, il semble que les jeunes de 16 à 24 ans sont presque toujours défavorisés sur le plan des transports, en particulier ceux qui vivent en milieu rural, à l'extérieur des petites villes. La délimitation du problème constitue le principal objectif de cet examen sommaire de la situation de la jeunesse rurale.

La **troisième étude** donne un aperçu du réseau routier et de ses perspectives d'avenir face aux changements résultant de la restructuration municipale et d'une économie rurale axée sur les exportations.

Dans les petites collectivités, le transport rural est presque entièrement tributaire de l'automobile. À l'exception des autobus, il n'existe aucun mode de transport en commun dans les petites localités du Canada. Nous supposons que les personnes ayant accès à une automobile sont en mesure de se déplacer alors que celles qui n'y ont pas accès sont considérées comme « défavorisées » sur le plan du transport. Ce groupe comprend les aînés, les jeunes ruraux et les personnes à mobilité réduite.

La majorité des habitants des régions rurales doivent se déplacer pour combler leurs besoins. La mobilité régit l'accès à l'emploi, aux services, aux activités sociales et aux loisirs. L'économie, tout comme la société civile, est largement tributaire des transports, quel qu'en soit le type. La création et l'entretien d'une infrastructure des transports sont donc d'une importance capitale en région rurale, et cela englobe les routes, les ponts et l'infrastructure souple, par exemple la réglementation (assurance et services de police). Les transports nécessitent donc un ensemble complexe d'éléments interreliés ainsi qu'un fort niveau de planification et d'entretien pour demeurer efficaces et économiques.

Il est donc étonnant que si peu de chercheurs se soient penchés sur la question du transport rural au cours des vingt dernières années du XX^e siècle, du moins en Ontario. Cela vaut en particulier pour la jeunesse rurale. Nos survols des conditions de transport dans les zones rurales de la province visent à compiler de l'information sur certaines des questions clés et des problèmes d'entretien auxquels sont confrontés les gouvernements, les organismes et les populations rurales.

Tony Fuller, Guelph

REMERCIEMENTS

L'étude a été parrainée dans une large mesure par le Secrétariat rural d'Agriculture et Agroalimentaire Canada. Une aide financière a également été fournie par le Programme de recherche sur les collectivités rurales viables, à l'Université de Guelph, un volet du partenariat amélioré entre l'université et le ministère ontarien de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (MAAAR). Le travail de terrain a été effectué par Marni Herold, Kathy Kaye, Emily Brockie et Todd Gordon, tous étudiants diplômés de la *School of Rural Planning and Development*, à l'Université de Guelph. Le Conseil de santé du district Grey-Bruce-Huron-Perth a collaboré au projet en autorisant son personnel à distribuer les questionnaires d'enquête au nom de l'Université de Guelph.

Tony Fuller
Directeur du PRCRV
Guelph, janvier 2002

TABLE DES MATIÈRES

1	INTRODUCTION.....	1
2	LES PERSONNES ÂGÉES ET LES PROBLÈMES DE TRANSPORT EN RÉGION RURALE	2
2.1	LE PROBLÈME	4
2.1.1	Les aînés en région rurale (Définition du problème)	4
2.1.2	Indépendance et mobilité personnelle.....	4
2.1.3	Absence de services de transport abordables.....	6
2.1.4	Dépendance à l'égard du véhicule personnel.....	7
2.2	LES SERVICES : PRESTATION DE SERVICES DE TRANSPORT	10
2.2.1	Types de variantes dans la prestation des services	10
2.3	TYPLOGIE DES ZONES RURALES	12
2.3.1	Urbain centralisé – Fort niveau de ressources	12
2.3.2	Rural centralisé – Faible niveau de ressources	12
2.3.3	Rural dispersé.....	13
2.4	OBSTACLES À LA MOBILITÉ	14
2.4.1	Attitudes / préférences / tendances	14
2.4.2	Sexe.....	15
2.4.3	Obstacles à la coordination des ressources de transport	16
2.4.4	Responsabilité	19
2.5	APERÇU DES MODÈLES DE COORDINATION	22
2.5.1	Absence de coordination.....	24
2.6	Discussion : PROBLÈMES DE TRANSPORT RURAL PERSISTANTS	28
3	PROBLÈMES DE TRANSPORT DES PERSONNES HANDICAPÉES QUI VIVENT EN MILIEU RURAL	28
3.1	DÉFINITIONS ET DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES	29
3.1.1	Le besoin de mobilité.....	31
3.1.2	Accessibilité.....	32
3.1.3	Coût des transports.....	33
3.1.4	Offre de services	34
4	SONDAGE AUPRÈS DES ORGANISMES FOURNISSANT DES SERVICES DE TRANSPORT EN ONTARIO	38
4.1	CONTEXTE	38
4.2	QUELQUES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE	38
4.3	EXAMEN DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE.....	43
5	SYSTÈMES DE TRANSPORT POUR LES AÎNÉS EN MILIEU RURAL : PERSPECTIVE AMÉRICAINE.....	38
5.1	Introduction.....	45
5.2	POLITIQUE ET RÉGLEMENTATION SUR LE TRANSPORT.....	47
5.3	SYSTÈMES DE TRANSPORT RURAL À L'INTENTION DES AÎNÉS AUX ÉTATS-UNIS	48

5.4	SYSTÈMES DE TRANSPORT POUR LES AÎNÉS EN MILIEU RURAL : EXEMPLES RELEVÉS DANS L'ÉTAT DE NEW YORK.....	51
5.4.1	Programmes de transport rural.....	51
5.4.2	Programmes sur les services de transport offerts aux aînés.....	52
5.5	SYSTÈMES DE TRANSPORT INTELLIGENTS	53
5.6	NÉCESSITÉ D'ACCORDER PLUS D'ATTENTION AUX PROBLÈMES DE TRANSPORT DES AÎNÉS EN MILIEU RURAL AUX ÉTATS-UNIS	55
5.7	CONCLUSIONS TIRÉES D'UN EXAMEN DU TRANSPORT DES AÎNÉS EN MILIEU RURAL AUX ÉTATS-UNIS	56
6	SOMMAIRE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	58
6.1	Sommaire de l'étude	58
6.1.1	Mobilité.....	58
6.1.2	Domination de l'automobile	59
6.1.3	Centralisation	60
6.2	CONCLUSIONS.....	60
7	BIBLIOGRAPHIE.....	61

LISTE DES FIGURES

Figure 2.1 : Obstacles signalés en matière de coordination des transports.....	17
Figure 4.1 : Zones desservies par les organismes ayant répondu au questionnaire	39
Figure 4.2 : Types d'aide nécessaire aux clients des services de transport	40
Figure 4.3 : Grands problèmes de transports auxquels les organismes sont confrontés – Pourcentage pour les trois principaux.....	41
Figure 4.4 : Grands problèmes de transport auxquels se heurtent les clients –	42
Figure 5.1 : Américains des régions rurales tributaires des services de transport; pauvres, handicapés et âgés.....	47
Figure 6.1 : Importance accrue de la mobilité	59

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 2.1 : Études choisies consacrées aux aînés et au transport en zone rurale dans les années 1980.....	2
Tableau 2.2 : Études choisies sur les aînés et le transport en zone rurale après 1990	3
Tableau 2.3 : Options de service de transport coordonné	11
Tableau 2.4 : Organismes sans but lucratif choisis dans le secteur des services de transport – Ontario	19
Tableau 2.5 : Avantages de la coordination mentionnés dans la documentation.....	27

Sommaire

Au Canada, les ménages ruraux sont généralement confrontés à plusieurs éléments qui influent sur leur mobilité. Parmi les facteurs qui créent de plus en plus de difficultés aux résidents âgés ou handicapés, mentionnons les suivants :

- a. La plupart des ménages ruraux possèdent une automobile ou peuvent avoir accès à un véhicule personnel.
- b. Les services de transport public sont rares.
- c. Les habitants âgés des zones rurales sont tributaires de l'accès à une automobile.
- d. Lorsqu'il n'y a pas d'automobile disponible, les problèmes surgissent.
- e. Il y a peu de solutions de rechange pour répondre aux besoins de transport des aînés en zone rurale.

Pourquoi le problème continue-t-il de se poser? Qu'en disent les rapports de recherche?

Dans les régions rurales, le transport est un problème permanent pour les aînés et les personnes ayant une déficience physique, et ce, malgré l'augmentation des taux de possession d'automobile.

- a. Plus de trente années d'études appuient ce constat.
- b. Divers changements sociétaux ont façonné le problème au fil des ans. À l'heure actuelle, la désinstitutionnalisation, la centralisation, le nombre croissant d'aînés dans les régions rurales en général, la professionnalisation du secteur communautaire et la dépendance à l'égard de la voiture personnelle sont des facteurs qui perpétuent le dilemme du transport rural au XXI^e siècle.
- c. Le problème existe depuis plus de quarante ans : *c'est l'absence de services de transport accessibles et à prix abordable alors que la mobilité personnelle est un élément essentiel du bien-être*. Parmi les questions qui perdurent depuis vingt ans déjà, il faut mentionner les importants écarts entre les situations des diverses collectivités rurales, le coût croissant de la fourniture et de l'utilisation de services de transport en région rurale et les obstacles permanents liés à l'assurance et à l'obtention de permis.

Changements sociétaux récents

L'amélioration des services de soins à domicile, qui favorisent l'autonomie grâce à la **désinstitutionnalisation**, a atténué les problèmes de transport. Cependant, il existe encore des problèmes dans les régions où les aînés doivent elles-mêmes se rendre aux points de service.

La **centralisation** des services de santé, d'éducation et sociaux a entraîné un regroupement qui a engendré une dynamique mouvante en matière de transport dans les collectivités rurales. Pour avoir accès aux installations de traitement, aux hôpitaux, aux écoles et aux centres d'activités communautaires, les habitants des régions rurales doivent aller plus loin et pendant plus longtemps que par le passé et que leurs concitoyens des zones urbaines.

Les aînés forment un segment de la population en rapide croissance. D'ici 2021, on s'attend à ce qu'il y ait environ sept millions d'aînés au Canada, soit 19 p. cent de la population totale. En 2000, il y avait quelque 3,8 millions de résidents canadiens de plus de 65 ans. Environ 24 p. cent de cette population habitent en zone rurale.

La **dépendance à l'égard de l'automobile personnelle** a façonné le financement. À mesure que les déplacements deviennent plus faciles pour les personnes ayant accès à un véhicule (amélioration de l'infrastructure, etc.), le fossé entre celles qui ont une voiture et celles qui n'en ont pas se creuse (c.-à-d. les personnes qui n'ont pas accès à une voiture ou qui ne peuvent se permettre de parcourir les distances requises, et qui doivent peut-être se passer des services nécessaires).

Vu les compressions constantes des budgets des services sociaux, la **demande de services de transport retombe de plus en plus sur le secteur communautaire (tiers secteur)**. Cette situation est parfois exacerbée par les tendances récentes touchant la participation des bénévoles – c'est-à-dire les problèmes de recrutement et de maintien à l'effectif d'un nombre adéquat de bénévoles.

Questions persistantes

Le **coût** de l'utilisation et de la prestation des services de transport dans les régions rurales constitue un problème pour les personnes âgées et handicapées ainsi que pour les fournisseurs de service s'adressant à ces populations. Plusieurs obstacles supplémentaires aux services de transport pour les personnes âgées et handicapées des zones rurales sont toujours présents. Mentionnons entre autres :

- a. L'utilisation d'un moyen de transport est fonction des attitudes, des préférences et des tendances de la population âgée des régions rurales. D'après la documentation, les services officieux assurés par des amis et des membres de la famille sont les plus susceptibles d'être utilisés. Toutefois, ce type de services n'est pas offert à tous les habitants âgés des régions rurales.
- b. Les femmes âgées des régions rurales sont moins susceptibles que leurs concitoyennes urbaines de posséder un permis de conduire valide ou d'avoir accès à un véhicule.
- c. Obstacles politiques et organisationnels
- d. Obstacles organisationnels
- e. Obstacles financiers
- f. Obstacles administratifs
- g. Obstacles géographiques

Cette réalité, que représentent les **besoins et les problèmes distincts de la population âgée en zone rurale et les différences entre les zones rurales elles-mêmes**, indique qu'il faut envisager des systèmes de transport de rechange afin d'offrir des solutions souples, qui s'appliqueront à toute une gamme de problèmes de transport. Dans le cadre des récentes stratégies d'amalgamation, les zones rurales ont été intégrées à des villes « plus importantes », ce qui complique d'autant l'examen des problèmes ruraux.

Qu'allons-nous faire au sujet du transport rural sur le plan stratégique?

La question de la répartition adéquate des responsabilités, pour répondre aux besoins de transport (public par opposition à privé, et niveaux de chacun), continue d'alimenter le débat. Toutefois, la nécessité de fournir des services de transport est largement reconnue. Les ministères provinciaux qui contribuaient au financement des programmes de transport en Ontario, au moment où la recherche a été effectuée, étaient notamment les ministères de la Santé, des Transports, de la Citoyenneté, de la Culture et des Loisirs, de l'Éducation et de la Formation, et le ministère des Services communautaires et sociaux.

Le financement provincial a permis à des organismes sans but lucratif de fournir diverses formes de services de transport à des clientèles précises. Il s'en est suivi un double emploi ainsi que des carences dans les services de transport en général.

Comment peut-on améliorer la situation au niveau stratégique?

- La fragmentation des services de transport fournis par l'entremise d'organismes publics, privés et sans but lucratif, a créé des « silos » où les besoins de certains groupes cibles sont satisfaits mais qui laissent certaines personnes sans aucun accès aux services. Cela peut être attribuable au fait que ces personnes ne satisfont pas à des critères stricts. La fragmentation des services crée en outre une concurrence entre des services similaires qui se disputent des ressources de transport limitées. Ces problèmes pourraient être atténués par les mesures suivantes :
 - a. Les ministères provinciaux pourraient collaborer à administrer les programmes de transport de façon cohérente, afin de réduire les problèmes de financement.
 - b. Il conviendrait d'accorder une certaine attention à l'amélioration des systèmes de transport communautaire, notamment dans les zones rurales.
 - c. Il faudrait offrir des encouragements à la planification intégrée de services de transport à tous les niveaux, en particulier si des groupes travaillent en vue d'une coordination multisectorielle.

Que faisons-nous au niveau communautaire?

Ces dernières années, environ vingt-cinq collectivités rurales ont participé au PATC, une initiative interministérielle de l'Ontario, le PATC. Ces collectivités ont toutes essayé de coordonner les ressources de transport existantes, et certaines continuent de le faire.

En réponse aux besoins constants de services de transport nouveaux et élargis, de nombreux projets de transport communautaire ont comblé les besoins de sous-groupes de la population rurale, y compris les personnes âgées et handicapées. De nombreux projets et programmes à petite échelle ont été mis sur pied par des organismes communautaires, des églises et des groupes de bénévoles locaux. Ces microprogrammes fonctionnaient souvent parallèlement aux programmes financés par le gouvernement.

De quelle façon pouvons-nous être plus efficaces au niveau communautaire?

Les organismes de service pourraient mettre en œuvre ou renforcer des stratégies de **coordination**. La plupart des services de transport existants dans les régions rurales s'adressent à des populations spécifiques, par exemple, les aînés ou les personnes handicapées, afin de favoriser l'autonomie. Cette façon de procéder restreint généralement la portée des services de transport et crée des effets fortuits dans les régions rurales de l'Ontario, en particulier à une époque où les fonds publics alloués à la prestation de services de transport accessibles sont limités. L'existence de services de transport basés sur des critères entraîne aussi un double emploi et met inutilement en concurrence des programmes similaires qui se disputent les ressources. Les lacunes qui en découlent et le chevauchement des services justifient d'envisager coordination accrue.

Avantages de la coordination mentionnés dans la documentation

Intervenant	Avantages de la coordination
Client	<ol style="list-style-type: none">1. Nombre accru de clients desservis.2. Nombre accru de points d'accès au service.3. Nombre accru de contacts entre les clients et d'autres fournisseurs de service.
Administration	<ol style="list-style-type: none">1. Élaboration conjointe de nouveaux services / produits.2. Réunion et offre de ressources élargies.3. Partage des coûts d'élaboration des produits et services.4. Meilleure continuité des services grâce à la mise en commun du financement, des achats de service et de l'affectation du personnel ainsi qu'à la normalisation des critères d'admissibilité.6. Plus grande efficacité, grâce au repérage des chevauchements et des occasions de réaffectation des ressources.7. Nombre accru d'occasions de satisfaction personnelle.8. Occasions d'apprendre et de s'adapter.9. Soutien mutuel, synergie de groupe, alliances, cadre de travail harmonieux.
Bailleurs de fonds	<ol style="list-style-type: none">1. Réunion et offre de ressources élargies.2. Partage des coûts d'élaboration des produits et services.3. Plus grande efficacité grâce au repérage des chevauchements et des occasions de réaffectation des ressources.4. Soutien mutuel, synergie de groupe, alliances, cadre de travail harmonieux.

Source : Rogers et Whetten, *Interorganizational Coordination*, 1982. Iowa State Univ. Press.

Beaucoup ont le sentiment que la coordination est peut-être la solution aux problèmes de mobilité pour les habitants des régions rurales. Les avantages possibles de la coordination ont été bien documentés et sont exposés dans le tableau ci-dessus.

La coordination de services de transport multisectoriels pourrait mener à une plus grande efficacité des services de transport lorsque les ressources (programmes, bénévoles, véhicules, personnel et financement) sont disponibles. Il existe toutefois de nombreux types de « zones rurales » et divers niveaux de coordination. Il importe de reconnaître qu'une stratégie de coordination ne règle pas tous les problèmes et de ne pas oublier que les efforts de coordination doivent être structurés et adaptés en fonction de chaque région rurale.

Une autre mise en garde s'impose lorsqu'on envisage de coordonner les services de transport ruraux, à savoir qu'il existe déjà une participation de nombreux intervenants. Pour combler des lacunes, on a mis en œuvre nombre de projets de transport en ayant recours à des

bénévoles tant pour la planification que pour la prestation de services. Par conséquent, tout effort coordonné devra être abordé de divers points de vue, pour rendre hommage aux groupes, particuliers, conseils de l'âge d'or, divers organismes et organisations, etc., qui se sont engagés pour améliorer la mobilité des habitants des zones rurales.

Ces dernières années, les efforts ont porté surtout sur le développement économique communautaire, la qualité de vie, le logement supervisé, la restructuration des écoles et la prestation de soins de santé en zone rurale. Toutes ces questions sont essentielles à la vie rurale. Toutefois, un fil commun les relie, soit le besoin de tous les habitants des régions rurales en matière de mobilité.

1 INTRODUCTION

La situation souvent difficile des aînés en matière de transports dans les régions rurales est bien connue. Elle a d'abord attiré l'attention des chercheurs et des planificateurs du domaine de la santé dans de nombreux pays vers la fin des années 1970, à l'époque où l'on s'efforçait de désinstitutionnaliser les aînés. Ceux qui vivent à domicile plus longtemps sont de plus en plus tributaires du bon vouloir de leur famille, de leurs amis et de leurs voisins pour être conduits là où ils peuvent satisfaire à leurs besoins. Cette constatation est conforme à la notion de continuum de soins, qui a également vu le jour vers la fin du siècle dernier. Cette perspective concerne le logement, les services de santé et les services de transport qui forment, ensemble, des conditions primordiales pour que les aînés puissent continuer de vivre dans les régions rurales et les petites villes du Canada. Même si une grande partie de l'attention (surtout dans le domaine de la gérontologie) a été accordée aux services de santé et un peu au logement, il est difficile de déterminer l'intérêt qu'ont suscité les services de transport offerts aux aînés des régions rurales.

Ce survol de la documentation vise à cette lacune. Qu'est-ce qui a changé, ou s'est amélioré, dans le domaine des transports ruraux pour les aînés et les personnes handicapées? Si cette question demeure au centre du dossier, d'autres suivent rapidement. Quelles sont les caractéristiques démographiques actuelles de ces groupes? Les aînés s'installent-ils encore dans les petites villes? Quels sont les besoins en matière de transport qui sont satisfaits? Par qui? À quel prix? En règle générale, ces conditions sont-elles suffisantes et satisfaisantes?

Pour répondre à certaines de ces questions, les chercheurs ont consulté la documentation et discuté avec des informants clés. Vu la faible documentation en matière de transport, d'autres données ont été tirées de diverses enquêtes et d'autres sources. Il ne semble pas y avoir eu beaucoup de progrès, et certains diraient même que le transport est le « dossier oublié » des régions rurales. Sur le terrain toutefois, dans un grand nombre de collectivités rurales, des mesures ont été prises pour aider les aînés et les personnes handicapées, de sorte que nous avons une idée plutôt vague de la situation exacte concernant les besoins de transport des aînés et des personnes handicapées en régions rurales.

Le présent rapport fait le point sur la situation, recense la documentation, compare les nouvelles données avec nos connaissances antérieures et avance des suggestions pour pouvoir progresser et régler des problèmes. Il est limité du fait qu'un survol n'est ni un examen systématique ni une analyse de données primaires. Dans la première section, la documentation est examinée en détail. Dans la deuxième, un bref sondage réalisé auprès des fournisseurs de services permet de dégager les problèmes auxquels les organismes sont confrontés. La quatrième section contient un examen de la documentation relative aux problèmes de transport et aux personnes handicapées. Enfin, une vaste revue des questions de transport en Amérique rurale vient ajouter une dimension comparative à notre examen.

Cette étude, avec les trois autres de la collection, doit permettre de faire le point sur la situation dans les transports ruraux au Canada.

2 LES ÂÎNÉS ET LES PROBLÈMES DE TRANSPORT EN RÉGION RURALE

La mobilité est la capacité des particuliers de se déplacer de façon à répondre à leurs besoins fondamentaux et de mener ainsi une vie normale.

Les recherches en sciences sociales et dans le secteur de la santé n'ont pas ignoré les besoins des habitants âgés des régions rurales en matière de mobilité. Toutefois, la majorité des études consacrées aux aînés des régions rurales et à leurs problèmes de transport ont été réalisées dans les années 1980 (tableau 2.1). Des études examinant la situation des aînés à cet égard en zone rurale ont suivi de façon sporadique (tableau 2.2).

Tableau 2.1 : Études choisies consacrées aux aînés et au transport en zone rurale dans les années 1980

Auteur(s)	Étude
Aday, R. H., et L. A. Miles, 1982	<i>Long-term Impacts of Rural Migration of the Elderly: Implications for Research</i>
Coward R. T., et G.R. Lee, 1985	<i>The Elderly in Rural Society</i>
Conférence européenne des ministres des Transports	Les transports sociaux : Personnes âgées et handicapées
Conférence européenne des ministres des Transports	Transport des personnes à mobilité réduite : Comparaisons internationales des pratiques et politiques
Fraser, B. S., et A. M. Fuller	<i>One-Stop Access for Citizens: a Model of Integrated Service Delivery for Rural Areas</i>
Hodge, G., 1987	<i>The Elderly in Canada's Small Towns: Recent Trends and Their Implications</i>
Hodge, G., 1987	<i>Retirees in the Local Economy: Blessing or Blight?</i>
Joseph, A. E., et A. M. Fuller	<i>Aging in Rural Communities: Interrelated Issues in Housing, Services, and Transportation</i>
Krout, J. A., 1987.	<i>Rural vs. Urban Differences in Elderly Parent's Contact with Their Children</i>
McGhee, J.L.	<i>Transportation Opportunity and the Rural Elderly: A Comparison of Objective and Subjective Indicators</i>
Pickering, J.	<i>Analysis of Transportation for the Elderly in Bruce County</i>
Scott, J.P., et K. A. Roberto	<i>Use of Informal and Formal Support Networks by Rural Elderly Poor</i>

Nota : Les données bibliographiques relatives à ces études figurent dans la bibliographie du présent rapport.

Tableau 2.2 : Études choisies sur les aînés et le transport en zone rurale après 1990

Auteur(s)	Étude
Burkhardt, J., Henrick, J., et P. McGavock	<i>Assessment of the Economic Impacts of Rural Public Transportation</i>
Carnahan, T., et C. A. Miller	<i>Housing and Transportation Study: Lambton County</i>
Coward, R.R., Cutler, S.J., et R.A. Mullens	<i>Residential Differences in the Composition of the Helping Networks of Impaired Elders</i>
Cullinane, S., et G. Stokes	<i>Rural Transport Policy</i>
Cutler, S. J., et R. T. Coward	<i>Availability of Personal Transportation Households of Elder: Age Gender, and Residence Differences</i>
Dunnett, B.C.	<i>Housing and Support Services for the Elderly in Small Communities: The Potential for the Abbeyfield Model in Rural Ontario</i>
Joseph, A. E., et A. M. Fuller	<i>Towards an Integrative Perspective on the Housing, Services, and Transportation Implications of Rural Aging</i>
Lewis, D., Guthrie, B., Friedrichs, P., et J. Hicking	<i>Transportation for Disabled Persons in Ontario: Towards a Strategy for the 1990s</i>
McCall, H.C.	<i>Coordination of Transportation for the Elderly</i>
Stunkel, E., 1997	<i>Rural Public Transportation and the Mobility of Older Persons: Paradigms for Policy</i>

Nota : Les données bibliographiques relatives à ces études figurent dans la bibliographie du présent rapport.

La comparaison des travaux, consacrés au transport et aux aînés en région rurale au cours des trente dernières années, nécessite encore l'examen de cinq questions clés.

1. La plupart des ménages ruraux possèdent une automobile personnelle ou ont accès à un tel véhicule.
2. Il y a très peu de services de transport public en région rurale.
3. Les aînés sont tributaires de l'accès à des véhicules personnels.
4. En l'absence de véhicule personnel, des problèmes surgissent.
5. Il existe peu de solutions de rechange pour répondre aux besoins de transport des aînés en région rurale.

Dans les études recensées, il est évident qu'une augmentation des services à domicile, qui permettent aux aînés des régions rurales de vivre chez eux plus longtemps plutôt que d'être logés en institution, réduit les problèmes de transport qu'éprouve ce segment de la population. Par contre, les services de maintien à domicile et les activités pour aînés nécessitent qu'ils se rendent à des endroits précis. Sans service accessible, ni moyen de transport pour se rendre là où les services sont offerts, des personnes peuvent être prématurément placées dans des maisons de soins infirmiers pour le reste de leurs jours. C'est un coût non seulement pour les intéressés mais aussi pour les familles et pour l'État.

2.1 LE PROBLÈME

2.1.1 Les aînés en région rurale (Définition du problème)

Les régions rurales sont [TRADUCTION] « diverses dans leur contexte, et les incidences du vieillissement de la population peuvent être communes ou géographiquement spécifiques » (Joseph et Fuller, 1988). Autrement dit, il y a autant de facteurs et de problèmes communs que de facteurs et de problèmes spécifiques à chaque région rurale. En outre, il existe une diversité considérable pour ce qui est de l'éventail d'efforts déployés afin de régler les problèmes auxquels les populations âgées des régions rurales sont confrontées.

Toute étude des phénomènes ruraux se heurte à l'obstacle d'une documentation plus ou moins utile parce que le sens du terme « rural » n'y est pas pleinement expliqué. De plus, il est très difficile de faire le point sur la situation des aînés en zone rurale.

Les statistiques suivantes donnent une certaine idée des caractéristiques du sous-groupe de la population rurale visé par la présente étude (Statistique Canada, 2000) :

- Les aînés constituent un groupe en rapide croissance au sein de la population du Canada – leur croissance est deux fois plus rapide que celle de la population en général depuis le début des années 1980.
- En 2000, il y avait quelque 3,8 millions de résidents du Canada âgés de plus de 65 ans.
- D'ici 2021, on s'attend à ce que le nombre d'aînés atteigne environ sept millions et forme 19 p. cent de l'ensemble de la population; d'ici 2041, ils seront neuf millions et formeront 25 p. cent de la population.
- Les aînés composent 12,6 p. cent de la population de l'Ontario.
- Un quart (24 p. cent en 1996) des aînés du Canada vivent en zone rurale.
- Les aînés sont plus susceptibles que les personnes plus jeunes de vivre en zone rurale : 24 p. cent par opposition à 21 p. cent.

2.1.2 Indépendance et mobilité personnelle

La documentation sur les transports révèle beaucoup au sujet de la mobilité personnelle et des aînés en zone rurale. Entre autres constatations, il convient de mentionner les suivantes :

- En milieu rural, le transport est une des principales préoccupations citées par les aînés interrogés (CCOAO, 1992).

- Le transport est un aspect fondamental de la vie quotidienne pour la plupart des Canadiens, en particulier s'ils vivent en région rurale (Stommes, 1990).
- Cutler et Coward (1992) reconnaissent que le fait d'avoir une voiture ou un autre moyen de transport est essentiel pour que les aînés des régions rurales puissent satisfaire à leurs besoins quotidiens. On a mentionné que la disponibilité du transport pourrait largement influencer sur la participation sociale de la population âgée et son accès aux services.
- Avoir les moyens d'être mobile est considéré comme un facteur contribuant au bien-être des aînés ruraux (Joseph et Fuller, 1991) ainsi qu'un facteur de mesure de la satisfaction des aînés (Cutler et Coward, 1992).
- Wacker, Roberto et Piper (1998), tout comme Carp (1988), ont constaté que le transport joue un rôle essentiel dans le bien-être social, psychologique et physique des aînés et influe grandement sur l'utilisation d'autres services.

Ces conclusions révèlent que la mobilité personnelle qui, en milieu rural, est fonction de l'accès à un moyen de transport fiable, constitue un élément essentiel du bien-être des aînés.

Au Canada rural, les aînés ont toujours connu des problèmes de mobilité, même si autrefois ces problèmes étaient pratiquement identiques pour tous. Ainsi, à l'époque de la voiture à cheval, la plupart des besoins des résidents en matière de mobilité se limitaient au voisinage des établissements. Depuis l'avènement de l'automobile et la centralisation des services, les aînés doivent de plus en plus obtenir des services dans des endroits centralisés.

La centralisation des secteurs public et privé crée des problèmes liés au transport communautaire en milieu rural. Il semble que nombre de décisions soient continuellement prises en fonction de facteurs financiers. Parallèlement, les secteurs tant public que privé ont pris conscience des contraintes financières liées au maintien des services en zone rurale, en raison de la disposition spatiale des collectivités rurales et de la faible densité des populations. La centralisation des services de santé, d'instruction et sociaux a mené au regroupement des services financés par les gouvernements (ministère provincial des Transports, 1996). Il faut donc que les habitants des zones rurales effectuent des déplacements plus longs, en temps et en distance, pour avoir accès aux installations de traitement, aux hôpitaux, aux écoles et aux centres d'activités communautaires (ministère des Transports, 1996). La question demeure : « De quelle façon les habitants des régions rurales sont-ils censés préserver leur accès à ces services, en particulier quand nombre d'entre eux sont âgés et/ou infirmes? »

La centralisation des lieux du secteur public ajoute aux pressions exercées sur le secteur communautaire pour répondre aux besoins non satisfaits. Toutefois, les organismes bénévoles ont besoin de financement pour pouvoir fonctionner. En milieu rural, ils ont de plus en plus de difficulté à trouver du financement pour maintenir les programmes et services

nécessaires, car ils se heurtent à la concurrence de régions géographiques où la population est plus nombreuse et où les ressources sont plus abondantes (Dunnett, 1991).

Le phénomène de centralisation n'est pas le propre du secteur public. Le secteur privé, y compris les épiceries, les pharmacies, les restaurants et les institutions financières, hésite aussi à se maintenir en région rurale en raison des inconvénients que présentent les faibles seuils de population. Par conséquent, les services locaux qui étaient autrefois présents dans la plupart des petites villes ne sont plus aussi faciles d'accès pour les habitants des régions rurales défavorisées sur le plan des transports.

2.1.3 Absence de services de transport abordables

La documentation révèle que l'absence de services de transport public dans les collectivités rurales et entre celles-ci constitue un problème de taille pour les aînés (CCOAO, 1992). Le peu de choix en matière de transport signifie que souvent les coûts sont un obstacle d'importance à l'offre de services de transport public classiques en région rurale. Cet obstacle existe tant pour les fournisseurs de services que pour les aînés des régions rurales à titre de consommateurs de services, et c'est un problème depuis déjà quelque temps. Cottrell (1975) a découvert que les services de transport officiels n'étaient pas efficaces car ils étaient coûteux et très mal connus. Les coûts ne pourront que continuer de croître à mesure que le financement diminuera (Stommes, 1990), en raison du coût élevé lié à la distance, en particulier lorsque services et installations ne cessent de disparaître dans les petites villes. Il est généralement admis que le coût du transport, par habitant et par déplacement, est élevé en région rurale pour diverses raisons et notamment les suivantes :

- Usure des véhicules ruraux, attribuable à la rigueur du climat et à l'état des routes.
- Les zones rurales ont souvent un réservoir limité de personnel compétent pour la prestation de services de transport.
- Les utilisateurs des services de transport public rural sont souvent des personnes à faible revenu, invalides, sans autre moyen que le transport public, ou qui ont besoin d'une attention personnelle dispensée par des employés compétents.

Krout (1987) croit qu'en raison des faibles densités de population, le coût du transport public est élevé pour les aînés des régions rurales, ce qui réduit le recours à ce service. Une autre explication pourrait venir du fait que nombre de services officiels qui ont été mis à l'essai en milieu rural sont généralement inspirés de modèles urbains et ne conviennent pas aux régions rurales. Cela signifie que les services sont difficiles d'accès, ce qui peut miner la confiance des habitants des régions rurales à leur endroit. Cependant, Stunkel (1997) a relevé qu'aux États-Unis, à l'échelle nationale, environ 7 p. cent des usagers des transports en commun avaient 65 ans ou plus, alors que dans les collectivités rurales, la proportion de passagers âgés était de 18 p. cent.

Malgré les coûts élevés de la prestation de services de transport, Hodge (1989) considère que les gouvernements municipaux doivent fournir des services de transport public à leurs populations âgées, car les aînés préfèrent conserver leur indépendance et éviter la dépendance envers des membres de la famille ou des amis pour les services de transport. Cullinane et Stokes (1998) conviennent que le financement public devrait être axé sur le transport en milieu rural mais constatent qu'une bonne partie des progrès récents dans le domaine du transport visaient à faciliter le transport des biens et à accroître les niveaux de confort des personnes qui utilisent un véhicule personnel. Les améliorations qui favorisent l'automobile aggravent encore la situation de certains groupes au sein de la population rurale, y compris les aînés. Ces analyses indiquent qu'il incombe aux gouvernements municipaux de fournir des services de transport accessibles aux aînés des régions rurales. Compte tenu des récentes compressions budgétaires imposées aux gouvernements municipaux ruraux en Ontario (et ailleurs au Canada), cette attente pourrait être difficile à satisfaire.

Si les aspects financiers sont l'élément déterminant des décisions stratégiques, on pourrait aussi soutenir que des services de transport public améliorés entraîneront une diminution des coûts des soins de santé car la disponibilité du transport a été reconnue comme un important indicateur prévisionnel de satisfaction face à la vie et la santé (Cutler et Coward, 1992). Par conséquent, le coût de la prestation de services de transport accessibles pour les aînés en région rurale pourrait être compensé par une diminution des coûts de la santé. Cependant, la mesure et l'établissement d'un lien direct entre ces phénomènes pourraient s'avérer difficiles.

Coward et Lee (1985) ont signalé qu'en zone rurale, il y avait moins de systèmes de renvoi et moins de personnel désigné pour aider les personnes à trouver des moyens de transport, ce qui ajoute à la difficulté posée par la quasi inexistence des transports publics.

2.1.4 Dépendance à l'égard du véhicule personnel

Les études ont révélé que la majorité des habitants des régions rurales en Amérique du Nord et au Royaume-Uni étaient tributaires d'un véhicule personnel et avaient un accès immédiat à un tel véhicule (Cutler et Coward, 1992; Farrington, Gray et Martin, 1997). Cependant, toutes les études n'ont pas déterminé si les véhicules pouvaient être utilisés par leur propriétaire ou par des membres du ménage. Elles appuient la notion que la plupart des habitants des régions rurales n'ont pas besoin de services de transport public. On ne peut toutefois pas simplement supposer que tous les habitants des régions rurales ont un véhicule personnel à leur disposition, et que cela leur donne un libre accès à l'emploi et aux installations de santé ainsi que la capacité de mener leurs activités quotidiennes (Fraser et Fuller, 1989).

Pour l'instant, il n'existe pas de statistiques courantes publiées au sujet de la possession d'automobiles dans les régions rurales de l'Ontario, mais si l'on divise la population de chaque province par le nombre de véhicules légers enregistrés, on obtient un indicateur grossier de l'importance de l'automobile pour les habitants de la province (Transports Canada, 1999). Pour chaque voiture enregistrée au Canada, on compte 1,85 personne. En Ontario, le taux est similaire et s'établit à 1,87 personne par voiture.

La dépendance de la société contemporaine à l'égard de l'automobile a entraîné une augmentation du financement des travaux routiers et une diminution du financement des transports publics, en particulier dans les régions rurales (Sutton, 1988). Il y a de moins en moins de circuits de transport public à l'extérieur des zones urbaines, et de nombreuses petites villes sont donc négligées sur le plan des horaires et des services réguliers d'autobus. Ce faible niveau de service pourrait être accentué par la déréglementation du transport par autobus.

Les gouvernements peuvent soutenir que des améliorations ont été apportées pour réduire la congestion routière, mais il a été établi que celles-ci ne faisaient souvent qu'aggraver le problème initial (Cullinane et Stokes, 1998). Plus il est facile d'utiliser sa voiture personnelle pour répondre à ses besoins de mobilité, plus la circulation est dense. Cullinane et Stokes (1998) croient que les améliorations apportées au réseau routier sont vouées à l'échec.

À mesure qu'il devient plus facile pour les citoyens ayant un véhicule accessible d'assurer leur mobilité, l'écart se creuse entre ceux qui ont des voitures et ceux qui n'en ont pas. Quand la plupart des gens ont la capacité de le faire et sont prêts à conduire sur de longues distances pour se procurer des services, la centralisation des services dans les zones urbaines semble économique. Cependant, les personnes qui n'ont pas accès à une automobile ou qui ne peuvent pas se permettre d'aller aussi loin sont peut-être dans l'impossibilité de se procurer des services nécessaires. Ainsi, de nombreux habitants des régions rurales possèdent peut-être un véhicule, mais les coûts permanents de l'essence peuvent transformer ce véhicule en un fardeau financier et créer un sentiment de désespoir (Cullinane et Stokes, 1998). Les chercheurs soutiennent que les personnes sans automobile ne devraient pas être obligées de se tourner vers celles qui en ont. Selon eux, cela vient confirmer la notion que la propriété d'un véhicule personnel est préférable à la non-propriété. Cette notion peut s'appuyer sur une image de soi déjà un peu affaiblie chez la personne âgée qui doit compter sur les autres pour vaquer à ses activités quotidiennes.

Il faut également tenir compte des conséquences des politiques actuelles de planification foncière pour régler la question de la dépendance croissante à l'égard des véhicules personnels (Kehm, 1998). La mise en valeur distincte des zones de banlieue, des zones industrielles, des zones commerciales et des zones résidentielles accroît la nécessité d'utiliser la voiture personnelle pour les activités quotidiennes, notamment faire l'épicerie, aller au travail, se divertir et étudier. En raison de cette mise en valeur de zones distinctes, il est devenu presque impossible d'utiliser uniquement la bicyclette, la marche ou des modes de transport de rechange (Sewell, 1998). **Une planification polyvalente réduirait, dans une large mesure, le recours à l'automobile pour des déplacements à but unique.**

Pour ce qui est des effets de la dépendance à l'égard du véhicule personnel sur la population âgée des régions rurales, Cutler et Coward (1992) ont signalé que la disponibilité des véhicules était plus forte pour les personnes vivant sur une ferme et moindre pour les habitants du centre-ville, dans le cadre d'une étude comparative des zones rurales et urbaines. Toutefois, cette étude n'a pas déterminé si les véhicules disponibles étaient effectivement utilisés. Les aînés ont peut-être signalé qu'ils étaient propriétaires d'un véhicule, mais ils ne l'utilisent pas nécessairement parce qu'ils ont peur de conduire ou qu'ils souffrent d'une invalidité imminente. **Cette constatation semble indiquer la nécessité d'une étude plus**

approfondie en vue d'une distinction entre la *propriété* d'un véhicule et l'*utilisation* de ce véhicule chez les aînés des régions rurales.

Un autre problème se rapportant aux méthodes utilisées pour déterminer les « degrés de besoin » de transport chez les aînés en zone rurale découle de l'utilisation de catégories prédéfinies pour classer les personnes selon qu'elles ont ou non besoin de services de transport. McGhee (1983) a divisé un échantillon en deux catégories, « tributaires des services de transport » et « autonomes sur le plan des transports ». Dans cette étude, l'accès à un véhicule était un indicateur déterminant la catégorie. Les membres de la catégorie « autonomes sur le plan des transports » ont exprimé moins de besoins pour ce qui est des services de transport additionnels que les membres de la catégorie « tributaires des services de transport ». La limitation inhérente aux deux catégories doit être signalée, car un continuum des besoins de transport conduirait peut-être à des conclusions plus utiles. **Cette étude révèle une forte dépendance à l'égard du véhicule personnel dans tous les segments de la population, y compris chez les aînés des milieux ruraux, ainsi que l'acceptation de ce fait dans la société contemporaine.**

2.2 LES SERVICES : PRESTATION DE SERVICES DE TRANSPORT

2.2.1 Types de variantes dans la prestation des services

Plusieurs « solutions » de transport ont été mises à l'essai dans les régions rurales, notamment les suivantes :

- programmes de transport public basés dans les centres urbains;
- systèmes de répartition centralisés;
- systèmes de transport public à trajet fixe.

De tels programmes ont été exécutés avec succès dans certains cas. Mais bon nombre ont échoué, tant en raison d'un examen inadéquat des diverses caractéristiques du transport rural par opposition au transport urbain que de la non-reconnaissance de la diversité des caractéristiques entre régions rurales.

Reconnaissant qu'il n'y a pas de solution unique permettant de relever tous les défis du transport local, le ministère de la Citoyenneté et le ministère des Transports (2001) ont défini huit étapes de la prestation de services de transport dans un contexte d'effort concerté. Ces huit étapes sont décrites au tableau 2.3 (page suivante) :

1. échange d'information;
2. évaluation des besoins et des ressources;
3. planification de la mise en œuvre;
4. service d'information et de renvoi public;
5. acquisitions conjointes (mise en commun des fournitures et des services);
6. utilisation de la capacité excédentaire;
7. utilisation conjointe des ressources;
8. coordination centralisée.

Tableau 2.3 : Options de service de transport coordonné

	Étape	Caractéristiques retenues
Préparatifs à la coordination	Échange d'information	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapprocher les organismes pour mettre en commun l'information et les problèmes. ▪ Parvenir à une compréhension générale. ▪ Jeter les bases de la coordination.
	Évaluation des besoins et des ressources	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Repérer les lacunes ainsi que ce qui existe déjà dans la collectivité. ▪ Repérer les occasions de coordination.
	Planification de la mise en œuvre	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les partenaires communautaires travaillent ensemble pour régler tous les détails afin de concrétiser la coordination.
Options de coordination	Service d'information et de renvoi public	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Source « unique » d'information pour toutes les options de transport offertes dans le secteur. ▪ Plans de commercialisation communs. ▪ Service d'information téléphonique centralisé. ▪ Coordination de l'information plutôt que des ressources de transport.
	Acquisition conjointe / Mise en commun des fournitures et des services	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le pouvoir d'achat est accru et les prix baissent en conséquence. ▪ Les achats communs englobent le carburant, les véhicules et l'entretien.
	Utilisation de la capacité excédentaire	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les fournisseurs s'entraident. Ils mettent des véhicules non utilisés ou sous-utilisés à la disposition des autres fournisseurs de services. ▪ Plus de clients sont en mesure d'utiliser les services pendant les heures de pointe.
	Utilisation conjointe des ressources	<p>Il s'agit de répondre aux besoins de tous les intéressés de façon égale ou selon ce qui a été convenu.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre autres exemples, mentionnons l'utilisation conjointe des parcs de véhicules ou le travail en commun pour acheter un véhicule.
	Coordination centralisée	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Système actif et dynamique pour faire correspondre les ressources disponibles et les besoins locaux. ▪ Organisme unique qui assure la coordination et assigne les déplacements à l'un ou l'autre des véhicules rendus disponibles pour répondre aux besoins locaux (déplacements sur demande). ▪ Le service ne possède pas nécessairement ces véhicules mais il utilise la capacité excédentaire des organismes participants et des services à contrat, le cas échéant.

D'après *Coordinated Community Transportation Resource Manual*, ministère ontarien de la Citoyenneté et ministère ontarien des Transports, 2001.

2.3 TYPOLOGIE DES ZONES RURALES

Les programmes et services visés par la présente étude ont révélé d'importantes différences concernant ce qui, aux yeux des informants clés, semble être les caractéristiques nécessaires au succès d'un programme de transport. Ces conditions contradictoires peuvent simplement indiquer une différence d'opinion chez les nombreux intervenants consultés, mais elles peuvent surtout découler des caractéristiques propres aux zones rurales qui tentent d'améliorer leurs services de transport. Comme l'importance de chaque aspect n'était généralement pas uniformément reconnue, ces questions ont été appelées « considérations » et sont exposées au diagramme I. Il est intéressant de constater les divergences d'opinion quant à l'importance des aspects de la mise en valeur communautaire et de la participation publique. D'après la documentation, la viabilité d'un programme est dans une large mesure fonction de la quantité d'intrants que les utilisateurs des programmes, les bénévoles et les administrateurs fournissent aux étapes de la planification initiale et de la mise en œuvre.

Les catégories définies sont souples et de caractère général, ce qui correspond aux différences dans chaque collectivité rurale et à la base de ressources de transport généralement disponible. Les trois « types » de projets de transport sont les suivants :

1. Urbain centralisé – Fort niveau de ressources
2. Rural centralisé – Faible niveau de ressources
3. Rural dispersé

2.3.1 Urbain centralisé – Fort niveau de ressources

Le modèle urbain centralisé à fort niveau de ressources pour la coordination du transport communautaire ne nécessite guère d'explications. Il s'agit d'un programme centralisé dans une zone urbaine et intégrant un bassin rural. De cette façon, les zones rurales environnantes peuvent profiter du fort niveau de ressources disponibles dans la zone urbaine. Les ressources utilisées dans ce type de projet sont les ressources humaines fournies par les services centralisés, les fonds accordés par les conseils, le financement provenant de groupes philanthropiques, les services de transport (y compris ceux d'entreprises privées et les services adaptés) ainsi qu'un plus grand nombre de personnes prêtes à utiliser les services de transport. Ce modèle accroît l'efficacité des formules existantes de transport public pour un plus grand nombre de résidents et d'organismes et les secteurs publics concernés. Ce modèle ne s'applique pas uniquement au transport des zones rurales vers les zones urbaines; il est généralement planifié et mis en œuvre en fonction de la zone plus urbanisée. Les déplacements peuvent se faire des zones rurales vers les zones urbaines, de zone rurale à zone rurale ou à l'intérieur d'un village ou d'une petite ville.

2.3.2 Rural centralisé – Faible niveau de ressources

Le modèle rural centralisé à faible niveau de ressources se distingue du modèle urbain centralisé à fort niveau de ressources pour la coordination du transport communautaire. Dans

ce type de système, une zone rurale, généralement une petite ville ou un village, est choisie comme base d'un système centralisé de transport pour les secteurs environnants. Il y a peu d'interactions avec des organismes urbains ou des services de transport urbains, même s'il est souvent possible d'effectuer des déplacements vers des zones urbaines voisines. Comme son nom l'indique, ce modèle dispose de moins de ressources. Dans certains des exemples examinés dans le cadre de l'étude, une zone peut exploiter plusieurs programmes de transport de petite envergure, à caractère bénévole, dont l'efficacité serait accrue par la centralisation de la répartition. Ce modèle peut aussi s'appliquer à des secteurs où les services de transports sont inexistant, mais où le besoin d'un service quelconque est reconnu. Cette approche consiste à commencer en douceur et à exploiter ce qui existe déjà tout en prenant note de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas. La nécessité de démarrer lentement dans ce genre de situation vaut généralement pour tous les projets communautaires de cette nature. Pour qu'un « nouveau » projet réussisse, il faut établir la confiance entre tous les intervenants, ce qui s'obtient parfois très lentement.

2.3.3 Rural dispersé

L'approche dispersée en matière de coordination des transports communautaires repose sur des services de transport existant dans les zones rurales. En règle générale, il existe des réseaux de transport quelconques dans plusieurs petites villes et villages pour desservir les secteurs ruraux environnants. Il suffit alors d'assurer une meilleure coordination entre les nombreux programmes. Un des avantages de ce modèle est l'autonomie qu'il maintient pour chaque projet communautaire. Pour un usager régulier du service, aucun changement important n'est constaté, si ce n'est peut-être un nombre supérieur d'options pour se déplacer vers des points plus éloignés. Ce type d'approche permet en outre la mise en commun d'idées, la promotion de programmes et un financement combiné. Les zones urbaines peuvent être englobées dans ce type d'approche mais ne devraient pas constituer un facteur déterminant aux étapes de la planification et du développement ni correspondre à une forte proportion de la clientèle des services combinés.

2.4 OBSTACLES À LA MOBILITÉ

Il existe de nombreux obstacles pour ce qui est tant de l'utilisation que du développement de services de transport destinés aux aînés des zones rurales.

2.4.1 Attitudes / préférences / tendances

Des obstacles comme une *notion subjective* d'indépendance peuvent être plus importants que des questions évidentes liées à la mise sur pied de solutions de transport de rechange pour les aînés en milieu rural. Les recherches consacrées au comportement de transport des aînés des zones rurales ont révélé que lorsque des services publics officiels étaient offerts, ils étaient souvent mal utilisés. Ces études proposent notamment les conclusions suivantes :

- Joseph et Fuller (1991) constatent que le transport public est rarement intégré dans les habitudes des aînés des régions rurales, même lorsqu'il existe.
- Cottrell (1975) relève que la plupart des aînés sont tributaires de l'automobile pour leur transport, sauf lorsque des services spéciaux sont disponibles. Même lorsque des services gratuits sont offerts, ceux qui ont une voiture préfèrent conduire plutôt que d'utiliser les autres services. On a signalé que 90 p. cent des déplacements effectués par les aînés sont faits en tant que passager ou conducteur d'une voiture. L'auteur constate que l'automobile est plus facile d'accès pour les aînés des régions rurales que pour ceux des régions urbaines.
- Selon Coward et Lee (1985), les services organisés (publics ou offerts par l'entremise d'un organisme de service social) servent en dernier recours à répondre aux besoins de mobilité.
- Coward (1979) affirme que l'acceptabilité de services structurés est fonction de la personne ou du groupe qui offre le service.
- Newhouse (1995) conclut que les services structurés sont utilisés lorsque les soutiens officieux cessent de répondre aux besoins des aînés. Il constate aussi que les aînés des régions rurales sont plus susceptibles de recourir à des services officieux que ceux des zones urbaines.
- Scott et Roberto (1995) signalent une utilisation exclusive des réseaux de soutien officieux. Les services de soutien familiaux officieux sont utilisés lorsqu'ils sont en étroite proximité et, à défaut, les aînés se tournent vers ceux d'amis et de voisins. Cependant, l'étude ne tient pas compte des services structurés disponibles dans la zone où elle a été réalisée et qui pourraient influencer sur l'utilisation d'un réseau de soutien officieux.

- McGhee (1983) relève une préférence pour les services officiels car ils comportent un volet social.
- Une autre étude révèle que l'utilisation des services dans les réseaux informels existants est basée sur les valeurs rurales traditionnelles qui mettent l'accent sur l'indépendance et la loyauté familiale (Powers et Kivett, 1992).

Ces conclusions font valoir la préférence des aînés des zones rurales à l'égard des services de transport officiels. Pickering (1987) a en outre proposé une hypothèse générale voulant que les ententes informelles soient adéquates pour répondre aux besoins de transport des aînés des zones rurales. On peut donc en conclure que tout effort pour « améliorer » les services de transport viendrait perturber les activités du secteur communautaire. Cependant, les pressions exercées sur les bénévoles en raison de l'absence de services de transport public ne semblent pas non plus équitables. Par ailleurs, d'après les conclusions, il faut examiner de près la nature et l'ampleur des services officiels afin de comparer l'utilisation des deux types de services. Dans le cas des aînés des zones rurales, la nature du *fournisseur* de service, ou du moins la perception que les aînés ont de ce fournisseur, est un facteur important dans la prise de décisions concernant les moyens de transport de rechange. Finalement, les constatations révèlent l'importance de la tradition et de la culture dans les décisions des aînés des milieux ruraux, en matière de transport.

2.4.2 Sexe

La documentation met en lumière plusieurs aspects pour lesquels, en matière de transport, le sexe détermine des différences dans les tendances chez les aînés des régions rurales. Entre autres constatations liées au sexe, mentionnons les suivantes :

- Cutler et Coward (1992) signalent que ce sont les femmes de milieu rural qui ont le moins accès à un véhicule, mais qu'à mesure que ce groupe vieillit, l'accès augmente, peut-être parce que ces femmes vivent au sein de ménages multigénérationnels. L'étude ne s'intéresse pas au nombre de personnes qui utilisent effectivement les véhicules à leur disposition. La conclusion pourrait aussi ne pas tenir compte du fait que les femmes peuvent conserver ou même acquérir des privilèges d'utilisation de véhicule en raison d'un meilleur état de santé. Autrement dit, les hommes perdent peut-être la capacité de conduire pour des raisons de santé, ce qui permet ou même exige que les conjointes s'imposent comme utilisatrices des véhicules.
- Patton (1975) étudie les habitudes de transport et constate que seulement 33 p. cent des femmes âgées déclarent conduire un véhicule, contre 75 p. cent. des hommes. Ces femmes effectuent en outre moins de déplacements que les membres de tous les autres groupes d'âge. L'époque à laquelle l'étude a été réalisée doit toutefois entrer en compte, et on peut s'attendre à ce que la proportion des femmes âgées qui conduisent ait augmenté au cours des trente années qui se sont écoulées depuis la rédaction de ce rapport.

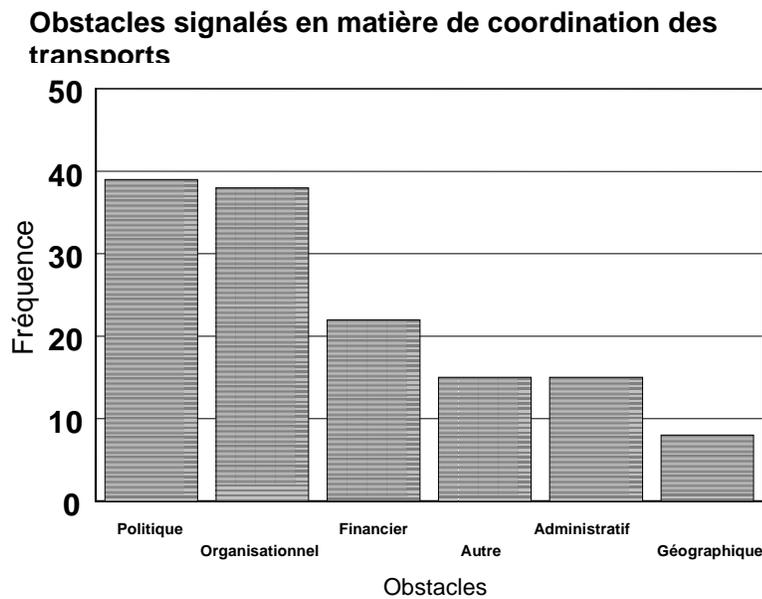
- Cottrell (1975) constate que de nombreuses femmes âgées des zones rurales n'ont pas de permis de conduire. Son étude précise en outre que les femmes de plus de 75 ans qui vivent seules sont deux fois moins susceptibles de posséder une voiture que les femmes de 60 à 65 ans. Dix ans après la réalisation de cette étude, Coward et Lee (1985) réaffirment que l'incapacité de conduire est particulièrement problématique chez les femmes âgées des zones rurales. Le fait qu'elles n'aient pas accès à un véhicule constitue sans doute encore un obstacle pour bon nombre de femmes âgées vivant en milieu rural.
- McGhee (1983) constate qu'une plus grande proportion de femmes que d'hommes expriment le besoin de services de transport supplémentaires.
- Scott et Roberto (1985) relèvent que les veuves âgées font appel à des membres de leur famille comme principaux fournisseurs de services. Toutefois, leur étude ne fait pas mention des services officiels offerts dans la région.

2.4.3 Obstacles à la coordination des ressources de transport

Dans le cadre d'une étude des projets de coordination du transport dans les collectivités rurales, Fuller et Herold (2001) constatent que plusieurs obstacles nuisent à la prestation de services de transport. La majorité de ces obstacles semblent venir des règles perçues des ministères provinciaux qui assurent le financement du transport. Pour résumer, 137 obstacles ont été repérés et regroupés en six catégories. Il s'agit d'obstacles géographiques, organisationnels, administratifs, financiers, politiques et divers.

Comme le montre la figure 2.1, la plupart de ces obstacles s'inscrivent dans les catégories « Politique » ou « Organisationnel ».

Figure 2.1 : Obstacles signalés en matière de coordination des transports



2.4.3.1 Obstacles politiques

Les obstacles politiques qui ont été signalés le plus fréquemment sont les suivants :

- amalgamation municipale et modifications apportées aux régimes de financement;
- absence de lois et de réglementation provinciales habilitantes;
- politiques des conseils scolaires interdisant aux non-étudiants d'utiliser les autobus scolaires;
- réduction du nombre d'élus siégeant aux commissions des services du secteur (santé, école, affaires sociales).

2.4.3.2 Obstacles organisationnels

Les obstacles organisationnels se retrouvent chez les partenaires éventuels des projets de transport communautaire ou entre eux. Trente-huit obstacles ont été définis dans cette catégorie; voici la liste des plus fréquemment mentionnés :

- Peu de personnes prêtes à mettre les ressources en commun (esprit de clocher)

- Absence de continuité dans la composition des effectifs, suite aux restructurations des organismes participants
- Critères d'admissibilité différents et restrictifs dans les organismes qui offrent déjà des services de transport

2.4.3.3 Obstacles financiers

Des obstacles se rapportant au financement de la coordination ont été mentionnés vingt-deux fois. Les obstacles financiers signalés étaient entre autres :

- L'absence de financement
- La difficulté de trouver un financement durable
- La crainte de perdre les budgets de transport en coordonnant avec d'autres
- Les clients peu habitués à payer pour les services de transport

2.4.3.4 Autres obstacles

La catégorie « Autre » regroupait 15 obstacles à la coordination. Même si les réponses dans cette catégorie variaient beaucoup, certaines ont été mentionnées à diverses reprises :

- Moindre disponibilité des bénévoles
- Les clients sont habitués aux services personnalisés d'autrefois.
- Mauvaise connaissance des services existants, chez les consommateurs comme chez les fournisseurs.

2.4.3.5 Obstacles administratifs

Les obstacles liés au fonctionnement administratif ont aussi été souvent mentionnés. La plupart des quinze répondants ont cité les deux obstacles suivants :

- Délais (délai de planification et de mise en œuvre, équilibre entre travail et tâches du comité pour les membres)
- Coûts d'assurance et restrictions

2.4.3.6 Obstacles géographiques

Les obstacles géographiques à une coordination efficace ont été mentionnés le moins souvent. Les trois obstacles géographiques (sur huit) les plus reconnus sont les suivants :

- frontières géographiques des services dictées par les règlements municipaux;
- vaste zone (distance entre le point A et le point B);
- population clairsemée.

2.4.4 Responsabilité

En ce qui concerne la répartition adéquate de la responsabilité de répondre aux besoins de transport, le débat s'étire. S'agit-il d'une responsabilité d'ordre public ou d'ordre professionnel? Est-ce que la prestation de services de transport est une responsabilité individuelle, comme par le passé, ce qui permet d'ignorer l'importance croissante de la mobilité dans la société contemporaine? Sinon, est-ce que cette responsabilité devrait incomber à l'État? Quelles sont les obligations morales touchant à la prestation de services de transport à des particuliers? De quelle façon les relations humaines devraient-elles être régies pour le bien-être de tous (Lowry, 1975)?

La multiplication des services de transport spécialisé subventionnés par le gouvernement commence, de fait, à créer des difficultés dans le secteur des services sociaux. Contrairement au transport scolaire, les organismes de service social ne garantissent pas de place réservée à chaque personne qui utilise leurs services (Sutton, 1988). Sutton croit qu'en créant des services de santé, des services sociaux et des services scolaires, le gouvernement a engendré un besoin concernant l'accès aux services (Sutton, 1988). En outre, il signale que les services bénévoles prennent de l'ampleur parce que la société est de plus en plus consciente des carences des services de transport offerts au public.

Le financement provincial a permis à des organismes sans but lucratif d'offrir diverses formes de services de transport à des clientèles spécifiques. Ces organismes et organisations comprennent, entre autres, ceux figurant au tableau 2.4.

Tableau 2.4 : Organismes sans but lucratif choisis dans le secteur des services de transport – Ontario

Société Alzheimer	Centres de santé mentale
Croix-Rouge canadienne	Société de la sclérose en plaques
Société du cancer	Centres de jour
Programmes de soins à domicile	Services de soutien pour les personnes âgées
Hôpitaux	Infirmières de l'Ordre de Victoria
Popote roulante	Société d'aide à l'enfance
Centres bénévoles	Institut national canadien pour les aveugles
Conseils scolaires	Services de soins palliatifs
Association pour l'intégration communautaire	

Source : Ministère des Transports, 1996

Ces organismes offrent toute une gamme de services, notamment les suivants :

- services de taxi partagé;
- covoiturage;
- service d'autobus sur appel;
- systèmes de chauffeurs bénévoles;
- services de camionnette à taux fixe;
- systèmes de transport personnel adapté.

La plupart des programmes de transport conçus et mis en œuvre par des groupes communautaires (les clubs Rotary, par exemple) ne reçoivent aucune forme de subvention provinciale. En règle générale, ces projets réussissent grâce aux seuls efforts des bénévoles. Toutefois, le fait que tout le secteur communautaire soit confronté à des défis en matière de recrutement et de maintien de l'effectif menace la continuité et l'expansion de ce type de programmes de transport.

Un certain nombre d'administrations municipales ont également offert des services de transport spécialisés à leurs citoyens, sur leur territoire, pour des destinations situées à l'intérieur de leurs frontières. Les systèmes de transport ruraux respectent généralement les frontières politiques plutôt que les secteurs de service, ce qui multiplie les problèmes pour les habitants des zones rurales, qui doivent parfois parcourir de longues distances et dépasser les frontières des services pour combler leurs besoins. Cette situation a plusieurs conséquences pour les aînés des zones rurales. Leurs besoins peuvent découler d'une foule de raisons, y compris la visite à des membres de la famille et l'accès à des soins de santé spécialisés.

Il est proposé que l'État se reconnaisse l'obligation morale d'assurer des services de transport en zone rurale, mais les efforts déployés par le passé à cet égard n'ont pas été couronnés de succès ou n'ont pas été viables. Le financement de ce type de projet est un premier écueil. Lorsque les formules de financement gouvernementales mettent l'accent uniquement sur la population dans certains secteurs précis, les zones rurales n'ont pas droit aux budgets nécessaires pour offrir des services adéquats. Cette réalité fait ressortir le fait que la densité de la population est un des grands déterminants de l'efficacité de ce type de programme. Les coûts de fonctionnement du transport public en milieu rural, où les établissements sont très éloignés les uns des autres, sont beaucoup plus élevés que dans les zones urbaines. Si les modèles de transport public urbain sont appliqués à un cadre rural, les fournisseurs de services doivent être disposés à accepter une baisse d'efficacité, les consommateurs doivent accepter un service de moindre qualité, et ce à divers degrés. Il va sans dire que le coût d'un service de transport rural de qualité uniforme serait énorme, en particulier si ce service s'inspirait d'un modèle urbain.

Ce n'est peut-être pas au gouvernement qu'il incombe d'assurer un service de transport public, en particulier à l'intention de segments spéciaux de la population. Certains croient sans doute qu'il ne convient pas de dépenser l'argent des contribuables pour ceux qui ne

contribuent pas pleinement à la société (Friedman et Adamchak, 1983). Cet aspect pourrait bien représenter un problème croissant en milieu rural, car les aînés sont de plus en plus attirés par des cadres non urbains pour leurs années de retraite. S'il y a de moins en moins de personnes « en âge de travailler » dans ces zones, qui assumera le coût des services de transport pour les personnes « dépendantes »? Par ailleurs, un autre problème se pose : Qui effectuera bénévolement le travail?

Vu les compressions de plus en plus importantes imposées aux services sociaux, il faut s'attendre à une augmentation des demandes présentées au secteur communautaire (social) en matière de services de transport. Sans financement public sûr, il est difficile de planifier et d'organiser des programmes reposant sur le bénévolat, même si les fournisseurs de programme souhaitent conserver leur liberté face aux organismes publics. Cette situation peut être aggravée par les tendances récentes en matière de participation des bénévoles. Le secteur communautaire est devenu essentiel à l'exécution efficace des services d'aide sociale.

2.5 APERÇU DES MODÈLES DE COORDINATION

Il existe des descriptions plus détaillées des services de transport, mais Fuller et Herold (2001) ont classifié différemment ces services. Les trois « types » de modèles reposent sur l'examen de vingt-cinq projets de transport communautaire coordonné en milieu rural. Une information utile a été recueillie sur les approches susceptibles d'améliorer la vie des personnes défavorisées en matière de transports en région rurale. Les trois modèles de coordination, ainsi que des « conseils » offerts par ceux qui œuvrent à la planification et à la mise en œuvre de projets de transport rural, sont illustrés au diagramme I.

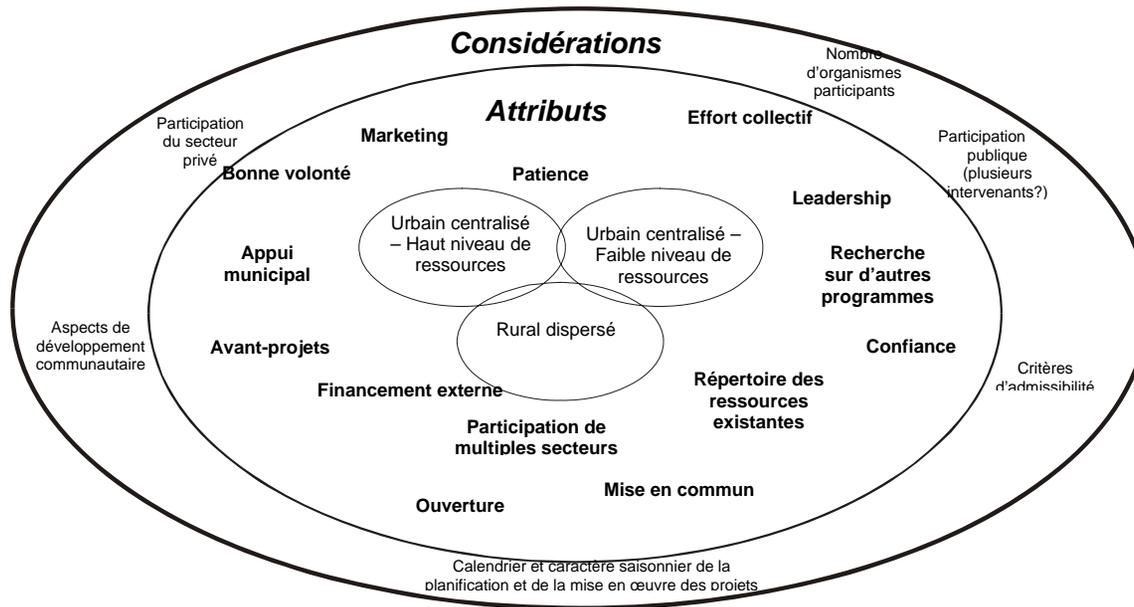
Le centre de la figure 2.2 présente les trois types de coordination des transports, Urbain centralisé – fort niveau de ressources, Rural centralisé – faible niveau de ressources, et Rural dispersé, appliqués dans les vingt-cinq collectivités visées. Le cercle intérieur du diagramme regroupe les besoins communs définis dans la majorité des projets. Il délimite les exigences liées à l'élaboration d'un programme ou d'un service de transport efficace. Le cercle extérieur correspond aux aspects de la planification qui ne sont pas communs à tous les groupes mais qui ont été envisagés par un certain nombre de collectivités. Ce cercle contient les « considérations » dont il faut tenir compte pour mettre sur pied un programme ou service de transport efficace.

Les trois types de coordination des transports ruraux divergent à bien des égards, mais ils offrent des aspects communs qu'il convient de signaler. Quelle que soit l'approche retenue, la quantité de ressources disponibles ou le degré de dispersion de la population, les collectivités ayant participé à l'étude ont signalé divers « besoins » qui doivent entrer en compte aux étapes de la planification et de la mise en œuvre de tout programme ou service de transport. Ces besoins communs reflètent les étapes décrites dans la documentation. Ils sont illustrés à la figure 2.2.

Figure 2.2 : Attributs et considérations liés au transport rural

Source : *CATP Rural Case Study, 1999-2000 (N=25)*

**Attributs et considérations intervenant
pour les programmes / services de transport rural coordonné :
L'expérience des collectivités rurales de l'Ontario ayant participé au PATC**



2.5.1 Absence de coordination¹

Les lacunes dans les services de transport pour des habitants précis des régions rurales et les effets de l'évolution de la société (dépenses gouvernementales, planification foncière, centralisation des services) n'ont pas manqué d'attirer l'attention des populations rurales, de tous les niveaux de gouvernement et des organismes du secteur communautaire.

Le besoin de transport a été avéré, mais il semble que les administrations de nombreuses zones rurales aient tenté d'améliorer la situation de certains citoyens en la matière. La plupart des programmes de transport desservent une clientèle précise et sont dans une large mesure le résultat d'initiatives bénévoles mises sur pied par des églises et des organismes communautaires. Par ailleurs, plusieurs ministères provinciaux fournissent un soutien financier au transport de certains groupes de citoyens. Vu les lacunes qui résultent de cet état de choses, ainsi que les chevauchements de services, il est nécessaire d'envisager certains efforts de coordination.

En réponse aux besoins permanents de services de transport nouveaux et élargis, de nombreux projets de transport communautaire ont été mis en œuvre à l'intention de sous-groupes de la population rurale, y compris les aînés et les personnes handicapées (dont il est question dans une section ultérieure). De nombreux projets et programmes d'envergure modeste ont été mis sur pied par des organismes coommunautaires, des églises et des groupes de bénévoles locaux. Ces microprogrammes fonctionnent souvent séparément des programmes financés par le gouvernement.

La nécessité de fournir des services de transport est généralement reconnue. Les ministères provinciaux qui accordaient un financement aux programmes de transport en Ontario au moment où l'étude a été réalisée étaient notamment :

- le ministère de la Santé;
- le ministère des Transports;
- le ministère de la Citoyenneté, de la Culture et des Loisirs;
- le ministère de l'Éducation et de la Formation;
- le ministère des Services sociaux et communautaires.

(Ministère ontarien des Transports, 1996)

Malheureusement, les habitants des régions rurales n'ont souvent pas un accès égal à de tels programmes, car les services ne sont pas mis en œuvre de façon systématique ou égalitaire (p. ex., un comté a un service de transport bénévole, un autre, un minibus, mais les deux ne sont pas coordonnés).

¹ D'après Herold, M. A., *Coordination Efforts in Rural Communities: An Exploratory Study of Transportation Projects in Rural Ontario*, mémoire de maîtrise, 2001.

La plupart des services de transport actuels en région rurale sont spécifiquement axés sur des populations spéciales, par exemple les aînés et les personnes handicapées, ce qui favorise l'autonomie. L'objectif généralement limité des services de transport a des effets fortuits dans les zones rurales en Ontario, en particulier lorsque les fonds publics alloués à l'amélioration de l'accessibilité du transport se font rares. La fragmentation des services de transport offerts par des organismes des secteurs publics et privés et par des agences sans but lucratif crée des « silos » où les besoins de certains groupes sont satisfaits alors que d'autres sont oubliés. C'est aussi parce que certains ne répondent pas aux critères établis. Des chercheurs soutiennent que l'existence de services de transport assortis de critères d'admissibilité débouche sur la multiplication de programmes similaires qui se disputent les ressources. Selon eux, si les ministères administraient les programmes de transport de façon cohérente et coordonnée, les problèmes de financement perdraient de leur intensité et un plus grand nombre de personnes pourraient recevoir des services que si l'on s'en tenait à des programmes de transport isolés (Cutler et Coward, 1992). Si les efforts de chaque service de transport sont louables, les chevauchements qui découlent de la portée limitée des programmes constituent de toute évidence un problème inutile.

Le caractère dispersé et inefficace des programmes de transport spécialisé, qui sont souvent une réponse au besoin croissant de mobilité dans la société contemporaine, semble indiquer qu'il faudrait accorder plus d'attention à l'amélioration des systèmes de transport communautaire, en particulier en milieu rural. Pour maintenir des services de transport rural essentiels, il faut confier à des êtres humains la coordination des agences de service (Stommes, 1990). Toutefois, les décideurs des organismes-cadres encouragent peu la coordination. D'après certains chercheurs, il faut encourager plus fermement la planification intégrée des transports à tous les niveaux, en particulier si les groupes s'efforcent d'assurer une coordination multisectorielle (Jennings et Ewalt, 1998; Stunkel, 1997). Pour d'autres, toutefois, si les réformateurs de la politique insistent souvent sur la coordination pour accroître l'efficacité des services publics, il n'y a guère que des preuves anecdotiques indiquant l'utilité des approches coordonnées pour améliorer ces services dans le cadre de systèmes d'exécution qui regroupent plusieurs organismes. Il faut donc étudier le problème plus à fond et dégager des modèles de coordination pour les organismes, organisations et entreprises privés qui fournissent des services de transport en Ontario rural.

En 1974, Bell et Olsen ont conclu qu'il fallait se pencher sur la réglementation fédérale américaine susceptible de limiter l'utilisation des fonds alloués au transport. Ils ont relevé qu'une structure appuyant le financement mixte du transport communautaire contribuerait à transformer les programmes spécialisés en systèmes polyvalents.

Plus de vingt ans plus tard, en examinant la politique fédérale américaine en matière de transport public en régions rurales, Stunkel (1997) constate la nécessité de coordonner les ressources de transport au niveau communautaire. Son étude conclut que les véhicules de nombreux organismes ruraux sont souvent arrêtés, ce qui semble indiquer le besoin d'une coordination améliorée entre les fournisseurs de services de transport en milieu rural. L'auteur croit que les systèmes de transport rural s'inscrivent trop souvent dans les frontières politiques plutôt que dans les économies de service, ce qui crée des problèmes aux habitants des zones rurales, qui doivent parfois parcourir de longues distances et franchir les frontières locales pour combler leurs besoins. L'absence d'options de transport ne pourra que

s'accroître à mesure que le financement diminuera (Stommes, 1990). Dans la documentation, on indique que les services peuvent être améliorés notamment grâce à une coordination plus soutenue (Carnahan et Miller, 1991; Fisher, Knutson, et Ladewig, 1992).

Un programme récent du gouvernement de l'Ontario, le Programme d'action pour les transports communautaires (PATC), cherchait à corriger les chevauchements et les lacunes des services de transport. Le PATC a débuté en septembre 1996 et s'est terminé en septembre 1999. Le programme était une initiative mixte à laquelle participaient des ministères qui géraient déjà des budgets de transport : les ministères des Transports, de l'Éducation et de la Formation, de la Citoyenneté, de la Culture et des Loisirs, de la Santé, des Services sociaux et communautaires. Ces ministères ont conjugué leurs efforts pour appuyer un programme destiné à fournir aux collectivités de l'Ontario l'occasion de créer des programmes de transport intégré viables en coordonnant les ressources existantes.

Le PATC a été créé pour atténuer les écarts; éliminer les chevauchements et le gaspillage dans les services de transport existants; améliorer la planification des services au niveau local; accroître la qualité et l'accessibilité des services offerts aux consommateurs; libérer des ressources afin de répondre aux demandes de service et habiliter la prise de décisions locale (www.ctap.gov.on.ca). Afin d'atteindre ces buts, le PATC appuyait les efforts communautaires en servant d'agent de changement et en encourageant l'utilisation des ressources existantes.

Le PATC supposait que la coordination des organismes publics, des organismes sans but lucratif et d'entreprises privées était un moyen efficace de gérer les fournisseurs de services déjà implantés et les ressources de transport dans les régions rurales.

En tout, cinquante-huit communautés ontariennes ont reçu un financement du PATC après avoir présenté les propositions requises. De ce nombre, vingt-cinq étaient considérées comme présentant un caractère rural, d'après la taille de la population et l'emplacement et la composition du secteur des services. Environ 126 000 \$ ont été accordés aux collectivités rurales qui souhaitaient améliorer leurs options de transport. Tout bien pesé, le PATC a été couronné de succès. Malgré un certain nombre de lacunes, le programme a incité des groupes et des collectivités à chercher des moyens pour collaborer et réaliser des économies afin de bénéficier d'un service plus efficace – illustration du fait que le gouvernement provincial peut prendre conscience des besoins de coordination des ressources de transport, y compris les besoins des régions rurales, et les appuyer (Fuller et Herold, 2001, Collection d'études sur le transport en milieu rural, n° 1).

2.5.1 Avantages de la coordination²

Les avantages de la coordination semblent bien avérés dans la documentation relative à la conception organisationnelle (Agranoff et McGuire, 1999; Alter et Hage, 1993; Bergquist et coll., 1995; Jennings et Ewalt, 1998; Gulati, 1999; Mizrahi, 1999; Ramsey et coll., 1998; Rogers et Whetten, 1982). Cependant, si la plupart des études éclairent d'un jour nouveau les types administratifs des processus stratégiques, peu de chercheurs adoptent une approche

² D'après Herold, M. A., *Coordination Efforts in Rural Communities: An Exploratory Study of Transportation Projects in Rural Ontario*, mémoire de maîtrise, 2001.

axée sur les intervenants multiples pour évaluer les avantages de la coordination. Afin de bien déterminer l'intérêt d'un effort coordonné, tous les intervenants doivent être considérés, et non pas seulement les groupes administratifs.

Un bref examen de l'intérêt qu'offre la coordination révèle un certain nombre d'avantages. Mentionnons entre autres les aspects qui peuvent être mesurés sur le plan quantitatif (c.-à-d. le nombre de nouveaux clients, les sommes obtenues grâce aux efforts de coordination et le nombre d'alliances organisationnelles conclues). Les avantages de la coordination comprennent aussi les opinions des personnes participant à la prestation des services (c.-à-d. satisfaction personnelle, sentiment de confiance accrue entre les organismes et repérage d'occasions d'apprentissage). Le tableau 2.5 résume les avantages mentionnés dans la documentation.

Tableau 2.5 : Avantages de la coordination mentionnés dans la documentation

Intervenant	Avantages de la coordination
Client	<ol style="list-style-type: none">1. Nombre accru de clients desservis.2. Nombre accru de points d'accès au service.3. Nombre accru de contacts entre les clients et d'autres fournisseurs de services.
Administration	<ol style="list-style-type: none">1. Élaboration conjointe de nouveaux services / produits.2. Réunion et offre de ressources élargies.3. Partage des coûts d'élaboration des produits et services.4. Meilleure continuité des services, grâce à la mise en commun du financement, des achats de service et de l'affectation du personnel ainsi qu'à la normalisation des critères d'admissibilité.6. Plus grande efficacité, grâce au repérage des chevauchements et des occasions de réaffectation de ressources.7. Plus grande satisfaction personnelle.8. Occasions d'apprendre et de s'adapter.9. Soutien mutuel, synergie de groupe, alliances, cadre de travail harmonieux.
Bailleurs de fonds	<ol style="list-style-type: none">1. Réunion et offre de ressources élargies.2. Partage des coûts d'élaboration des produits et services.3. Plus grande efficacité, grâce au repérage des chevauchements et des occasions de réaffectation des ressources.4. Soutien mutuel, synergie de groupe, alliances, cadre de travail harmonieux.

Source : D'après Rogers et Whetten, 1982.

Si les aspects positifs de la coordination sont encourageants, la documentation révèle qu'elle présente aussi des éléments négatifs. Les inconvénients les plus évidents dans le secteur des services de transport ont trait à l'élimination graduelle des moyens traditionnels de transport dans les régions rurales. Si l'on veut coordonner les services existants, les agences devront former de nouveaux réseaux, par exemple des ententes de courtage faisant appel à un service de répartition centralisé. Dans ce contexte, des accords de collaboration sont généralement créés, ce qui risque de donner un caractère plus officiel à un organisme auparavant officieux ou d'entraîner une perte d'identité pour certains organismes (Nowland-Foreman, 1998). Afin de coordonner les activités de transport, il peut falloir embaucher du personnel pour remplir un nombre accru de fonctions et, par conséquent, remplacer les bénévoles (Shaffer, 1992). Lorsque des employés auront remplacé les bénévoles, les habitants des régions rurales auront peut-être moins confiance dans les capacités de leur collectivité, ce qui pourrait entraîner un déclin continu du bénévolat (Nowland-Freeman, 1998).

2.6 DISCUSSION : PROBLÈMES DE TRANSPORT RURAL PERSISTANTS

L'étude des besoins et problèmes de transport des aînés en milieu rural présente de multiples difficultés. Signalons notamment les difficultés liées à la méthodologie dans de nombreuses études. Les aînés qui n'ont pas de moyen de transport individuel peuvent, par exemple, exagérer leur degré de satisfaction à l'égard des services de transport. Cette situation peut s'expliquer de diverses façons, notamment du fait que les aînés des régions rurales éprouvent peut-être de la gêne à demander à d'autres de les conduire quelque part (Joseph et Fuller, 1988). Il est compréhensible qu'ils souhaitent préserver leur indépendance, et « les comportements basés sur la volonté d'autonomie semblent les plus appréciés parmi les aînés vivant à la ferme » (CCOAO, 1992).

Il est évidemment impossible de bien comprendre les besoins de transport des aînés en milieu rural dans toute la province, car chaque groupe géographique a ses propres opinions quant à ce qu'il lui faut pour accroître la mobilité. Toutefois, il est sans doute tout à fait possible de repérer et de suivre les besoins et questions de base qui se répercutent sur le sous-groupe des aînés en milieu rural dans de vastes régions géographiques et dans toutes sortes de situations.

3 PROBLÈMES DE TRANSPORT DES PERSONNES HANDICAPÉES QUI VIVENT EN MILIEU RURAL

La présente section trace les grandes lignes des thèmes principaux qui se dégagent de la documentation relativement à la situation de transport des personnes handicapées vivant en milieu rural. La plupart des études ont été rédigées dans les années 1970 et au début des années 1980, ce qui reflète sans doute la tendance au maintien dans la collectivité et à la désinstitutionnalisation qui caractérisait cette époque (et coïncide avec le fait que l'année 1981 était l'Année internationale des personnes handicapées). Les conférences sur les systèmes de transport et les besoins des personnes invalides et « handicapées » étaient nombreuses à cette époque, mais l'accent portait surtout sur le transport urbain. Dans l'ensemble, il y a peu d'information spécifique aux questions de **transport rural** qui intéressent les personnes handicapées. Si des aspects touchant les habitants des régions rurales ont été abordés, ils l'ont souvent été en quelques paragraphes ou chapitres. Malgré tout, cette attention marginale a mis en lumière quelques renseignements et questions clés, dont :

- le manque de clarté en matière de définitions et de données démographiques;
- le besoin de mobilité;
- les problèmes croissants d'accessibilité en milieu rural;
- le coût du transport en milieu rural;
- le caractère inadéquat des services offerts aux personnes handicapées en milieu rural.

3.1 DÉFINITIONS ET DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES

Deux qualificatifs principaux sont utilisés pour désigner les personnes atteintes d'un trouble limitatif quelconque : « invalide » et « handicapé ». De nombreux auteurs précisent le sens de ces deux termes pour leurs propres travaux et associent souvent le mot « invalidité » à une déficience physique tandis qu'ils réservent le terme « handicap » aux rapports entre l'invalidité et le milieu. Il convient toutefois de signaler que les deux termes sont presque synonymes, car leur distinction tient surtout au moment, au contexte et à l'endroit où ils sont utilisés.

Le Comité sur l'invalidité utilise le terme [TRADUCTION] « invalidité » pour désigner une déficience physique ou mentale pouvant influencer sur le fonctionnement de l'intéressé. Le handicap, par contre, est un état qui découle d'une situation environnementale. » (Comité organisateur canadien pour 1981.) Dans la même ligne de pensée, Wright soutient que si le terme « invalidité » se rapporte à l'état fonctionnel de l'intéressé, le mot « handicap » fait plutôt référence aux conséquences psychologiques, sociales et comportementales de l'invalidité. À ce titre, [TRADUCTION] « Les handicaps créent un désavantage car ils empêchent l'intéressé d'assumer des rôles qui conviendraient à son âge, à son sexe et à ses caractéristiques sociales et culturelles. » (Gething, 1997, p. 514.) Revis et Revis, par contre, affirment ce qui suit : [TRADUCTION] « Une personne invalide est incapable de répondre aux attentes du milieu en matière de rendement en raison de certaines limitations fonctionnelles. Le concept d'invalidité peut toutefois être modifié si l'on tient compte de l'incidence d'autres variables comme le revenu et les facteurs socio-économiques » (1978, p. 171).

Les expressions « à mobilité réduite » et « handicapé sur le plan du transport » sont utilisées couramment dans toute la documentation et ont des significations similaires. La personne à mobilité réduite voit sa mobilité limitée par son état de santé physique ou mentale ou pour des motifs d'ordre éducatif qui l'empêchent de planifier et/ou d'utiliser effectivement les transports en commun pour se déplacer. Cela comprend les personnes qui pourraient utiliser le système de transport en commun mais seulement « avec difficulté ou une perte de dignité » (*Social Planning Council of Kitchener-Waterloo*, 1978, p. 13).

À la *Cinquante et unième Table ronde sur l'économie des transports consacrée au transport des personnes âgées et des handicapés*, on a mentionné que si l'ensemble de la population des personnes handicapées diminue en Europe, le pourcentage des personnes à mobilité réduite est par contre en hausse. Cette question est d'autant plus préoccupante que les familles sont de plus en plus petites et n'ont pas les ressources nécessaires pour assurer des services de transport (Conférence européenne des ministres des Transports, 1980, p. 32). Aux États-Unis, le recensement de 1990 a révélé que les populations rurales vieillissaient et avaient de plus en plus besoin de services de transport (Sych, 1999, p. 223). En se basant sur les données démographiques, Revis et Revis prévoient qu'une proportion croissante de la clientèle du transport adapté serait constituée de personnes de 75 ans et plus et que les femmes formeraient une part de plus en plus importante de la population (1978, p. 172). Une forte proportion (entre la moitié et les trois quarts) des personnes à mobilité réduite sont des personnes relativement âgées, et l'on estime généralement qu'un quart des aînés souffrent

d'un handicap quelconque (Conférence européenne des ministres des Transports, 1986, p. 7). En ce qui concerne plus spécifiquement la population rurale, Revis et Revis ont constaté que la plus grande partie des personnes handicapées vivant en milieu rural étaient établies dans de petites villes (1978, p. 172).

Les opinions sont partagées quant au nombre et à la proportion des personnes handicapées au Canada. Selon une étude préparée par Commission royale sur les services de santé en 1964, 7,1 p. cent de la population était atteinte d'une invalidité physique permanente, et dans 3,1 p. cent de ces cas le handicap était grave ou total (*Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning*, 1974, p. 6). Statistique Canada, par contre, indiquait que 15,5 p. cent des Canadiens souffraient d'une invalidité quelconque (Office des transports du Canada, 1993, p. 3; Conférence européenne des ministres des Transports, 1986, p. 36). En 1986, cette dernière Conférence concluait qu'au Canada, environ 13,7 p. cent de la population souffrait d'une invalidité. Après examen de la situation dans divers pays et des méthodes de compilation des données, les Nations Unies estiment cependant que ce nombre s'établit plutôt aux environs de 10 p. cent. Un chiffre supérieur a été proposé par Fuller, qui affirmait que la proportion de la population rurale atteinte d'invalidité au sens large atteignait probablement les 30 p. cent (1978, p. 147).

Les chiffres proposés sont beaucoup moins élevés pour les personnes à mobilité réduite. La Commission canadienne des transports considérait en 1985 que 2,8 p. cent des résidents du Canada souffraient d'un état ou d'un problème de santé quelconque qui faisait que les déplacements sans aide leur étaient difficiles. Cependant, cette estimation est peut-être trop basse, car les gens répugnent à admettre l'existence d'un handicap ou d'un problème de santé. Le *Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning* affirmait en 1974 qu'il serait prudent d'utiliser le chiffre de 3 p. cent pour estimer le nombre de Canadiens ayant besoin de services de transport améliorés. L'Office canadien des transports (1985), toutefois, a constaté qu'en Ontario, 3 p. cent de la population était handicapée sur le plan des transports. Si l'on compare les zones urbaines et les zones rurales, une légère différence se manifeste, car 3,03 p. cent des intéressés vivent en milieu urbain et 2,9 p. cent, en milieu rural. Aux États-Unis, Taylor et Taylor jugeaient la proportion beaucoup plus élevée et concluaient qu'environ 25 p. cent des Américains pouvaient être considérés comme des personnes handicapées sur le plan des transports. Suivant leur définition, toute personne qui, en raison d'un état physique ou d'une maladie, est incapable d'emprunter un service de transport en commun à itinéraire fixe (p. ex., l'autobus) sans installations spéciales, est considérée comme handicapée sur le plan des transports (Taylor et Taylor, 1996, p. 5).

Pour Taylor et Taylor (1996), les personnes handicapées sur le plan des transports en commun présentaient les caractéristiques suivantes :

- personnes relativement âgées, souffrant de multiples problèmes physiques;
- souvent membres d'un groupe défavorisé sur le plan socio-économique;
- souvent moins instruites et en situation de sous-emploi.

Gammon a constaté que les habitants des zones rurales étaient plus pauvres que les autres et ce notamment chez les groupes minoritaires (2000, p. 175). Brail, Hughes et Arthur ont signalé que les personnes handicapées étaient souvent regroupées avec la population âgée aux fins des discussions sur les services de transport adaptés, mais qu'il existait d'importantes différences entre ces groupes et que chacun avait ses besoins propres (1976, p. 159).

3.1.1 Le besoin de mobilité

En 1978, Revis et Revis affirmaient que la structure de la société, au milieu du XX^e siècle, exigeait absolument une très grande mobilité personnelle et que la demande émanant des personnes handicapées n'avait cessé d'augmenter (1978, p. 170-172). Ils ont aussi conclu :

[TRADUCTION]

Pour ce qui est des préférences concernant le mode, les personnes handicapées se comportent essentiellement comme les autres personnes tributaires des transports en commun et elles ont exprimé une forte préférence pour le transport personnalisé, en particulier l'automobile. Si un transport personnalisé à caractère privé est offert aux personnes handicapées (et est nécessaire), les indices révèlent que ces personnes, tout comme nombre de membres de groupes à faible revenu, utilisent souvent ce qu'ils considèrent comme la meilleure solution de rechange – le taxi [...] Pour ce qui est du besoin de mobilité, les personnes handicapées ne se distinguent pas vraiment des segments de la population qui n'ont pas d'accès facile au transport. Leurs déplacements et l'utilisation qu'ils font des services de transport sont très similaires à ceux des aînés et d'autres personnes handicapées (c'est-à-dire qu'ils ont besoin d'aller au travail, de se procurer des services, de rencontrer d'autres personnes, de faire des achats et de se divertir).

Le *Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning* était du même avis. Il affirmait que les buts des déplacements des personnes handicapées étaient tout aussi diversifiés que ceux des déplacements des personnes non handicapées, entre autres l'éducation, la santé, le divertissement, les achats et la récréation ou simplement la visite à des amis à domicile (1974, p. 10).

L'importance de la mobilité est évidente dans la documentation. Depuis 1970, on est de plus en plus conscient que pour de nombreuses personnes l'absence de transport constitue une grave restriction imposée au bien-être personnel et émotif (Revis et Revis, 1978, p. 173). Il existe peut-être un lien entre le statut social de la personne handicapée et sa mobilité. Par exemple, on a constaté que l'accès à un moyen de transport (essentiellement l'automobile) était plus déterminant que le handicap lui-même. La mobilité doit donc être examinée non seulement sur le plan physique mais sur le plan social (Conférence européenne des ministres des Transports, 1980, p. 38). La mobilité est un facteur critique de la participation pleine et entière et de l'égalité des personnes handicapées au sein de la société canadienne (Comité organisateur canadien pour 1981). Un transport adéquat peut aussi être l'agent catalyseur d'une transition radicale quant à la façon dont les personnes handicapées se perçoivent et

perçoivent leur rôle social (*Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning*, 1974, p. 11). Cependant, [TRADUCTION] « La mobilité [...] est dans une large mesure fonction de facteurs comme le revenu, les tarifs et/ou le coût d'utilisation des systèmes, la disponibilité et la fréquence du service et l'existence du service entre des points pertinents. Pour les personnes handicapées, une mobilité réduite signifie généralement moins de déplacements et moins de choix quant aux endroits où elles peuvent aller, en particulier si les itinéraires des transports en commun sont dans une large mesure axés sur les déplacements entre le domicile et le travail » (Revis et Revis, 1978, p. 172). Les personnes handicapées sur le plan des transports ne peuvent pas effectuer autant de déplacements pour raisons personnelles que le reste de la population (Taylor et Taylor, 1996, p. 7). Une personne qui se voit refuser la mobilité souffre des inconvénients de ne pas avoir accès au transport... sur les plans social et économique, notamment (*Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning*, 1974, p. 9).

En règle générale, la plupart des gens, quelle que soit leur invalidité, préfèrent vivre en autonomie en tirant parti de la technologie et de systèmes de soutien innovateurs. Un tel projet est d'autant plus réaliste que des programmes de logement et de transport créateurs sont combinés (Rosentraub et Gilderbloom, 1989, p. 32).

3.1.2 Accessibilité

[TRADUCTION] « Le transport demeure le plus important obstacle aux efforts visant à donner à la personne handicapée l'occasion de participer pleinement à la vie de sa collectivité » (*Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning*, 1974, p. 1). De nombreuses études montrent que, pour les personnes handicapées qui peuvent conduire ou qui ont quelqu'un pour les conduire, le plus important facteur de mobilité personnelle est une voiture personnelle (Conférence européenne des ministres des Transports, 1986, p. 11). Il est intéressant de constater que, selon le *Social Planning Council of Kitchener-Waterloo*, le principal groupe de personnes à mobilité réduite n'est pas composé de personnes confinées dans un fauteuil roulant. Toutefois, de nombreux services de transport publics spéciaux s'adressent aux personnes en fauteuil roulant. Soixante pour cent des déplacements non assistés sont assurés par des membres de la famille, des amis et les taxis (1978, p. 34). Si [TRADUCTION] « de fait, l'accès à des services de transport adéquats est souvent le facteur décisif entre la dépendance à l'égard des membres de la famille ou de la société et la capacité de fonctionner en autonomie » (Comité organisateur canadien pour 1981), Revis et Revis ont constaté que [TRADUCTION] « les chauffeurs ne sont pas en mesure de fournir le type de service personnalisé dont les personnes handicapées ont souvent besoin » (1978, p. 173). Nemeth, Brown et Hughson précisent que [TRADUCTION] « les efforts pour maintenir une personne handicapée au sein de la collectivité lorsqu'il y a peu, sinon pas du tout, de service peuvent mener à une dépendance totale à l'égard de la famille et de l'aide publique » (1981, p. 1). Le Comité organisateur canadien pour 1981 a proposé la notion que tous les modes de transport sont essentiels à l'intégration des personnes handicapées dans la vie de la collectivité en général. Tout obstacle à l'intégration doit être éliminé. Cependant, selon l'honorable Alex Taylor, les personnes handicapées sont aujourd'hui confrontées à une bizarre anomalie. La technologie médicale leur a donné plus d'autonomie au sein de la collectivité, mais la normalisation (des services de transport public) a créé des obstacles

artificiels à leur participation à la vie de cette collectivité (1974, p. 22). Rosentraub et Gilderbloom soutiennent que l'environnement des personnes handicapées peut être décrit comme une prison invisible – une prison parce que les déplacements sont limités, invisible parce que les autres ne voient pas les limitations créées par cet environnement. L'accès pour tous est rarement un souci des planificateurs ou des décideurs lorsqu'on construit des espaces publics ou privés (1989, p. 31). Fuller a fait remarquer que si le transport rural (en particulier public) est un problème assez grave en général, il est chronique pour les personnes handicapées, qui souffrent vraiment des carences du système (1978, p. 146-147).

L'accès sur le plan de la conception matérielle demeure au rang des grandes préoccupations des personnes handicapées. Toutefois, selon Revis et Revis, des progrès ont été réalisés dans l'important domaine des effets des règles d'accessibilité sur les aspects de la conception qui touchent les personnes handicapées et les aînés dans tout nouveau système (1978, p. 174). Les ouvrages et manuels destinés à aider les voyageurs handicapés sont de plus en plus courants, de sorte que ces personnes ont maintenant le sentiment de pouvoir voyager sans se soucier des obstacles matériels. Ces ouvrages fournissent de l'information au sujet des services spécifiques au Canada (la plupart s'appliquent à des modes de transport relevant du gouvernement fédéral, notamment le transport aérien, le transport ferroviaire et les traversiers) et des droits des voyageurs. Mentionnons entre autre *Handi-Travel : A Resource Book for Disabled and Elderly Travellers*, par Cinnie Noble (1985).

3.1.3 Coût des transports

Les personnes handicapées ont souvent de la difficulté à obtenir les services de transport nécessaires parce qu'elles ne peuvent pas conduire et que les taxis ou les autres types de services privés sont coûteux. Outre les frais d'achat de services de transport, l'isolement de la personne handicapée est aggravé par les problèmes d'accès aux systèmes de transport publics et privés disponibles (Revis et Revis, 1978, p. 170). Au coût élevé des services, comme l'ont fait remarquer Revis et Revis (1978, p. 17), s'ajoute une carence de revenu qui se traduit par une faible utilisation de ces services de transport et un nombre réduit de déplacements. Si ces contraintes en matière de mobilité sont combinées au peu d'accessibilité à des systèmes de transport public, les problèmes de transport des personnes handicapées deviennent tout à fait évidents. Aux États-Unis, le cabinet Abt Associates Inc. concluait que les personnes handicapées qui travaillent choisissent généralement un logement à proximité de leur lieu de travail plutôt que dans des secteurs résidentiels, surtout en raison des coûts élevés du transport et des inconvénients généraux liés à leur handicap. Cela ne signifie toutefois pas qu'ils vivent dans des zones où le transport est plus accessible... (1969, p. 5).

Selon Gething (1997, p. 520) la question du transport rural pour les personnes handicapées n'est pas simplement liée à la distance, mais aussi au manque d'infrastructure de transport à coût abordable, que les distances soient longues ou courtes, et au coût élevé de l'utilisation d'un véhicule à moteur comme mode de transport principal. Il a été signalé qu'une grande partie des transports publics dans les zones éloignées et rurales (le cas échéant) était inaccessible aux personnes en fauteuil roulant ou à mobilité réduite. Comme la proportion des personnes atteintes d'invalidité est généralement faible en milieu rural (par opposition aux zones urbaines), le coût élevé lié à la prestation de services communautaires à un petit

nombre de personnes devient effectivement difficile à justifier pour les organismes de financement et les politiciens (Nemeth, Brown et Hughson, 1981, p. 1). Pour ce qui est de l'offre concrète de services, Sych constate que la coordination des services locaux spécialisés est tributaire des encouragements financiers disponibles (1999, p. 236). En outre, selon Transports Canada, des écarts importants du financement assuré par les provinces sont attribuables à des facteurs géographiques comme la taille et le nombre de centres urbains, les précédents historiques et les différences de priorité et de situation (1998, p. 217).

3.1.3 Offre de services

Une enquête détaillée sur les besoins des personnes gravement handicapées a montré que le transport était l'un des problèmes les plus souvent mentionnés. En outre, plus de 60 p. cent des patients interrogés ont indiqué que leurs besoins de transport n'étaient pas satisfaits (Revis et Revis, 1978, p. 170). Suite à une étude qu'il a réalisée en 1978, le *Social Planning Council of Kitchener-Waterloo* a cerné trois problèmes spécifiques liés au transport des personnes handicapées : (1) les obstacles matériels, (2) la portée des services de transport disponibles et (3) le coût du transport. Dix pour cent des personnes interrogées ont signalé que les zones périphériques étaient mal desservies et qu'il leur était difficile de se rendre à des rendez-vous et de participer à des activités communautaires. Revis et Revis ont par ailleurs établi que les problèmes de transport des personnes handicapées résultaient de la combinaison de quatre facteurs élémentaires :

1. *Faible revenu*, qui limite énormément la mobilité dans la mesure où les personnes handicapées sont incapables, en raison de leur invalidité, d'acheter l'équipement ou les services dont elles ont besoin pour se déplacer plus facilement.
2. *Carences des services de transport*, qui réduisent plus encore la mobilité car les transports sont inexistantes, offerts aux mauvais endroits et au mauvais moment, difficiles à utiliser ou trop peu fréquents pour être d'une utilité quelconque.
3. *Isolement rural*, qui aggrave les problèmes de mobilité des personnes handicapées vivant en milieu rural. Souvent, des services sociaux et/ou de santé qui seraient autrement disponibles ne peuvent pas être utilisés faute de services de transport.
4. *Problèmes de conception* relatifs aux systèmes de transport qui utilisent des véhicules et des installations fixes, des terminaux, des arrêts et d'autres installations de transport inadaptées. Ces difficultés réduisent l'accessibilité pour les personnes handicapées et ont fait l'objet, récemment, d'une attention particulière à titre d'entrave sérieuse à leurs déplacements (1978, p. 171).

Dans l'ensemble, les services ruraux se sont développés lentement. Cela s'explique surtout du fait que la plupart des modèles de service et les politiques de financement sont conçus en fonction des villes et ne tiennent guère compte, sinon pas du tout, des besoins et des conditions de vie en milieu rural. Traditionnellement, on a tenté de transplanter ou d'élargir les services urbains (Nemeth, Brown et Hughson, 1981, p. 1). Selon Fuller, la question du transport public rural fait rarement l'objet de débats, surtout parce que les taux de possession

de voitures personnelles sont élevés. On en sait donc très peu sur ce qui est nécessaire et ce qui est offert en milieu rural (1978, p. 145).

Par le passé, le transport des personnes défavorisées dans la plupart des centres urbains et ruraux du Canada était assuré par des organismes bénévoles ou des entreprises privées, contre paiement (Conseil canadien pour les personnes handicapées, 1978, préface). On peut s'en étonner mais, en nombres absolus, les systèmes de transport rural sont beaucoup plus nombreux que les systèmes urbains au Canada. Selon l'Association canadienne du transport urbain, au moins 300 systèmes organisés sont en place, et nombre d'entre eux fonctionnent grâce surtout aux bénévoles (Transports Canada, 1998, p. 215). Il y a peut-être de nombreux systèmes et [TRADUCTION] « [...] il existe une vaste gamme de services de transport offerts aux personnes handicapées en régions rurales, y compris la voiture, les services bénévoles et les taxis, mais le problème principal semble être l'insuffisance de l'offre » (Lewis et coll., 1991, p. 245). Les taxis sont actuellement le moyen le plus couramment utilisé par les personnes handicapées (*Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning*, 1974, p. 14). Toutefois, le transport par taxi présente également des difficultés même pour ceux qui peuvent se permettre cette dépense, car de nombreux chauffeurs n'acceptent pas la responsabilité ni le fardeau que représente un client handicapé » (*Social Planning Council of Kitchener-Waterloo*, 1978, p. 10). Certains sont plus pessimistes et considèrent que l'adulte handicapé vivant en milieu rural dispose de peu de solutions de rechange pour régler lui-même ses problèmes de transport, d'une façon ou d'une autre (*Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning*, 1974, p. 28).

Le *Social Planning Council of Kitchener-Waterloo* a indiqué que les municipalités hésitaient à assumer la responsabilité des personnes handicapées, généralement considérées comme du ressort des services sociaux (1978, p. 9). Pour Lewis et coll., la politique provinciale (Ontario) n'encourage guère la mobilité des personnes handicapées en milieu rural et dans les zones sans service public (1991, p. 242). Aux États-Unis, les problèmes liés à la bureaucratie sont aggravés par la prolifération des administrations locales qui offrent des services faisant double emploi, notamment en matière de transport (Sych, 1999, p. 223). En ce qui concerne la structure sociale des collectivités rurales traditionnelles, Gething affirme que de nombreuses petites collectivités ont un sentiment d'appartenance et un esprit communautaire plus marqués. Les voisins sont plus disposés à s'entraider en cas de besoin. Par contre, certaines collectivités rurales sont conservatrices et férocement indépendantes (1997, p. 516).

Pour ce qui est des systèmes de prestation de services, deux méthodes fondamentales respectent le droit des personnes handicapées à l'égalité d'accès au transport public :

1. les services intégrés ou l'adaptation des installations actuelles pour éliminer les obstacles que rencontrent les personnes handicapées;
2. des services parallèles ou la création de nouveaux services pour compléter le système de transport en commun existant (*Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning*, 1974, p. 21).

On s'oppose souvent à l'établissement d'un système parallèle sous prétexte qu'il irait à l'encontre du processus de normalisation ou du désir naturel de la personne handicapée d'être perçue comme égale au sein de sa collectivité (*Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning*, 1974, p. 22). Toutefois, d'après une étude réalisée par ce conseil de coordination, 78 p. cent des répondants ont indiqué qu'ils se déplaceraient plus souvent si des services parallèles étaient offerts (1974, p. 23). Brail, Hughes et Arthur croient qu'il importe de déterminer le degré d'invalidité pour décider de l'utilité des systèmes de transport, car les personnes atteintes de handicaps graves ont généralement besoin d'un service porte-à-porte tandis que celles qui souffrent d'invalidités légères peuvent être en mesure d'utiliser les transports publics (1976, p. 51).

On a présenté de nombreuses recommandations pour améliorer les services aux personnes handicapées en milieu rural. Transports Canada propose une planification en profondeur, mais fait remarquer qu'en règle générale la planification officielle des services de transport accessibles dans les collectivités rurales nécessite une étude et que les petites municipalités n'ont généralement pas les ressources humaines nécessaires pour planifier et réaliser une telle étude (Transports Canada, 1998, p. 222). Les auteurs de ce document recommandaient notamment que les ministères provinciaux des Transports offrent des encouragements aux administrations locales pour élaborer, de concert avec les personnes handicapées, des plans et des calendriers en vue :

- de rendre les systèmes municipaux de transport en commun plus accessibles aux personnes handicapées, à des tarifs identiques à ceux exigés des personnes non handicapées;
- d'établir ou d'améliorer les services de transport sur demande pour les personnes incapables d'utiliser les transports publics (Comité organisateur canadien pour 1981, p. 10).

Forest met les administrateurs de programmes et de services au défi de tenir compte des aspects suivants pour planifier et mettre en œuvre des programmes de transport accessibles aux personnes handicapées en milieu rural (1995, p. 22) :

- la population largement dispersée sur un vaste territoire;
- les caractéristiques géographiques et climatiques spéciales (et souvent diversifiées) de la zone à desservir;
- le faible taux d'invalidité;
- les difficultés de recrutement et de maintien de l'effectif de personnel compétent;
- la répartition inégale des fournisseurs de services;
- la rareté des transports publics;

- les valeurs et règles de la culture rurale relativement aux personnes handicapées.

De l'avis de Steve Quiring, il faudrait établir quelques conditions générales auxquelles un service municipal devrait se conformer pour avoir droit à une aide quelconque du comité. Selon lui, le comité tentait essentiellement d'encourager un service de haute qualité. Les conditions générales suivantes devraient être imposées à long terme :

1. que le service de transport en commun soit un service porte-à-porte;
2. que l'équipement utilisé soit spécialisé et réponde à une norme adéquate;
3. que les chauffeurs de ce service reçoivent une formation spéciale;
4. qu'une structure tarifaire raisonnable soit appliquée;
5. que le service de transport général soit offert tant le jour qu'en soirée (ministère des Routes et du Transport, Saskatchewan, Conseil canadien de réadaptation pour les handicapés, 1974).

Fuller a contesté l'orientation du transport rural pour les personnes handicapées en affirmant qu'il fallait examiner plus soigneusement les besoins et réaliser des études afin de définir les besoins précis de ces personnes Canada rural. Il proposait en outre de mettre sur pied des projets de démonstration dans divers cadres ruraux, en vue vérifier l'efficacité de divers régimes dans différentes régions, et des programmes qui réduisent le risque et les coûts de démarrage d'un « club de la mobilité » (service communautaire qui trouve des chauffeurs aux personnes ayant besoin de services à coût modique) (1978, p. 148-49). Ce point de vue se distingue de l'opinion plutôt pessimiste voulant que, sauf par des mesures ponctuelles, on ne peut pratiquement rien faire pour améliorer les services de transport des personnes handicapées en zone rurale. Les enjeux sont tout simplement trop importants pour se prêter à une solution systématique (*Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning*, 1974, p. 28).

4 SONDAGE AUPRÈS DES ORGANISMES FOURNISSANT DES SERVICES DE TRANSPORT EN ONTARIO

4.1 CONTEXTE

Pour évaluer les problèmes généraux de transport chez les aînés en milieu rural, l'auteur a profité du *Rural Aging Forum* organisé par le Conseil de santé de district de Grey-Bruce-Huron-Perth pour y réaliser une enquête auprès des organismes présents. Le conseil de santé a distribué le questionnaire ainsi qu'une lettre de suivi à tous les participants.

Le questionnaire de deux pages comportait des questions ouvertes et des questions fermées pour recueillir de l'information auprès des organismes au sujet des aspects suivants :

- type et portée des services de transport fournis par l'organisme aux personnes âgées ou handicapées en milieu rural;
- secteur géographique couvert par les services de transport fournis par l'organisme aux groupes de clients susmentionnés;
- besoins précis des clients desservis par l'organisme (qu'ils soient ou non comblés par l'organisme);
- questions et défis auxquels sont confrontés les organismes qui offrent des services de transport;
- questions et défis liés à la mobilité des clients.

Cent cinquante questionnaires ont été distribués et trente ont été remplis, ce qui donne un taux de réponse de 20 p. cent. Il faut toutefois signaler que les participants au forum n'étaient pas tous en mesure de remplir adéquatement le questionnaire (politiciens locaux, entreprises locales, représentants du gouvernement fédéral, experts-conseils du secteur privé, planificateurs du secteur de la santé et professeurs d'université). Une centaine de participants représentaient des organismes oeuvrant auprès des aînés du comté de Perth, en Ontario.

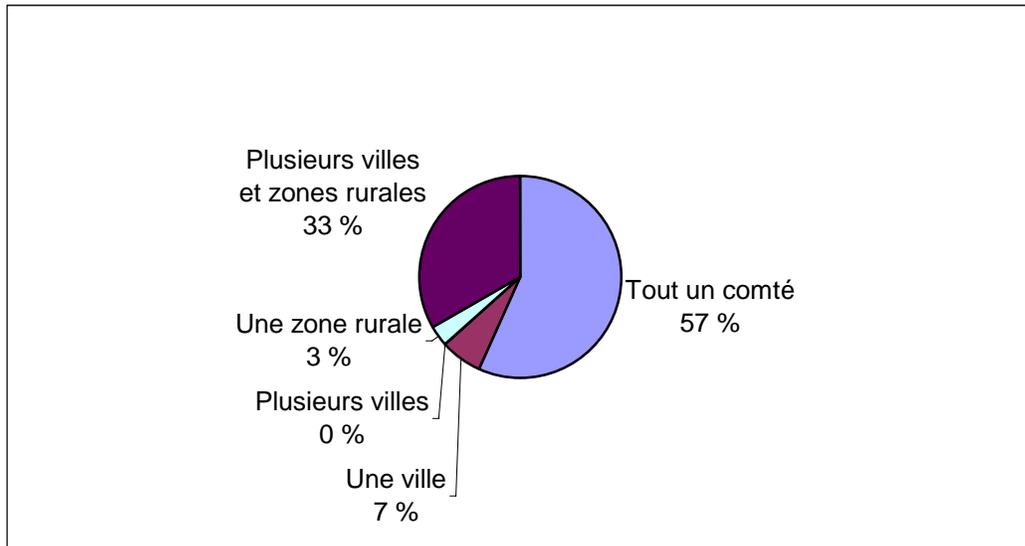
4.2 QUELQUES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

Question n° 2 : Description de la zone desservie

Cette question visait à mieux comprendre la relativité du caractère rural des services de transport de chaque organisme. Soixante-cinq pour cent des répondants ont indiqué que de 75 à 100 p. cent de leur clientèle vivaient en zone rurale. Cinquante-sept pour cent des répondants représentaient des organismes qui fournissaient des services d'une façon ou d'une autre à des aînés dans tout un comté, alors que 33 p. cent fournissaient des services à des

ânés dans de nombreuses villes et dans les zones rurales avoisinantes. La figure 4.1 présente les réponses à cette question.

Figure 4.1 : Zones desservies par les organismes ayant répondu au questionnaire

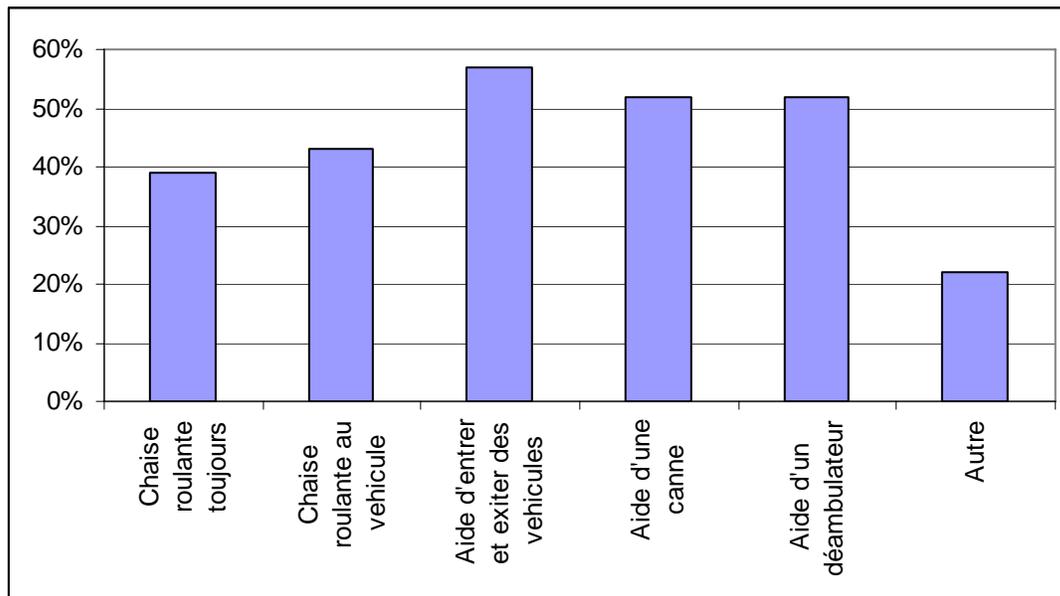


Il est évident que la prestation des services destinés aux aînés se fait généralement dans un vaste secteur rural et dans de nombreuses petites villes. Les bassins de service sont importants; le transport est donc un aspect non négligeable, que les services soient fournis à domicile ou de façon centralisée.

Question n° 4 : De quel type d'aide vos clients ont-ils besoin en matière de transport?

Pour répondre à cette question, les répondants devaient donner le pourcentage de leur clientèle qui avait besoin de diverses formes d'aide pour combler ses besoins de transport. La plupart ont signalé qu'une grande partie de leur clientèle avait besoin de transport assisté, comme l'illustre la figure 4.2. Toutefois, une proportion non négligeable des clients avait besoin d'une aide relativement modeste pour pouvoir utiliser les services de transport.

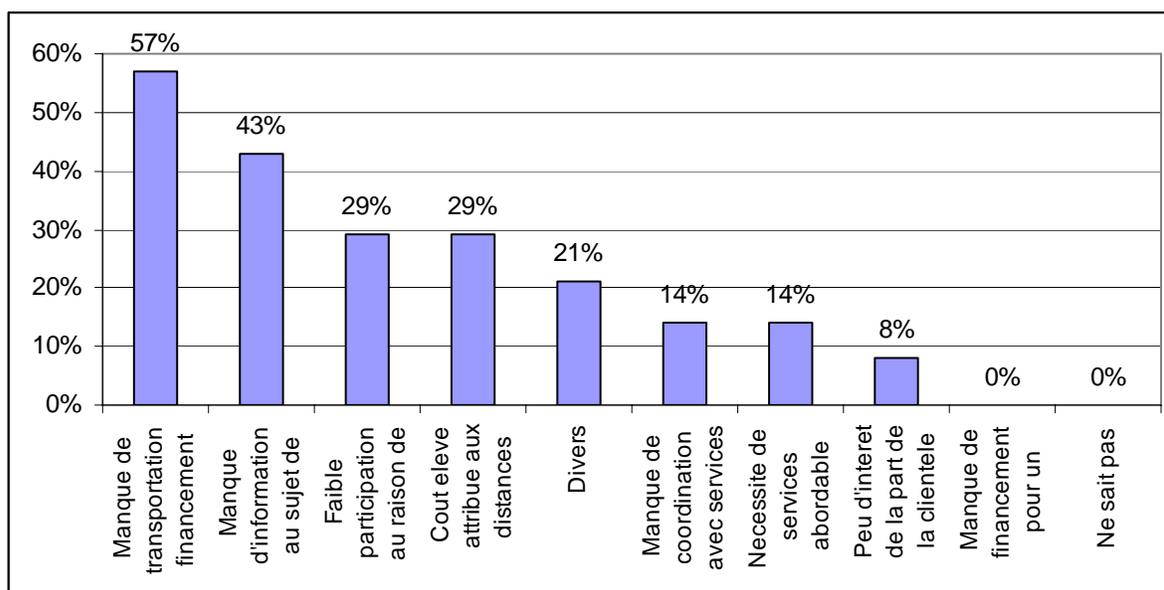
Figure 4.2 : Types d'aide nécessaire aux clients des services de transport



Question n° 5 : À votre avis, quels sont les grands problèmes de transport pour vos clients?

Les répondants devaient choisir, parmi divers grands problèmes de transport prédéfinis (d'après un examen de la documentation), les trois principaux auxquels leur organisme était confrontée. La figure 4.3. montre la répartition des réponses. L'absence de financement pour le transport figurait parmi les trois principaux problèmes dans 57 p. cent des cas, puis venait le manque d'information sur les options de transport existantes (43 p. cent). Au troisième rang, on trouvait ex æquo la faible participation en raison de la rareté des services de transport, le coût élevé attribuable aux distances à parcourir et la catégorie « Divers », qui comprenait toute une gamme de problèmes spécifiques aux organismes.

Figure 4.3 : Grands problèmes de transports auxquels les organismes sont confrontés – Pourcentage pour les trois principaux



Exemples de problèmes supplémentaires dans la catégorie « Divers » :

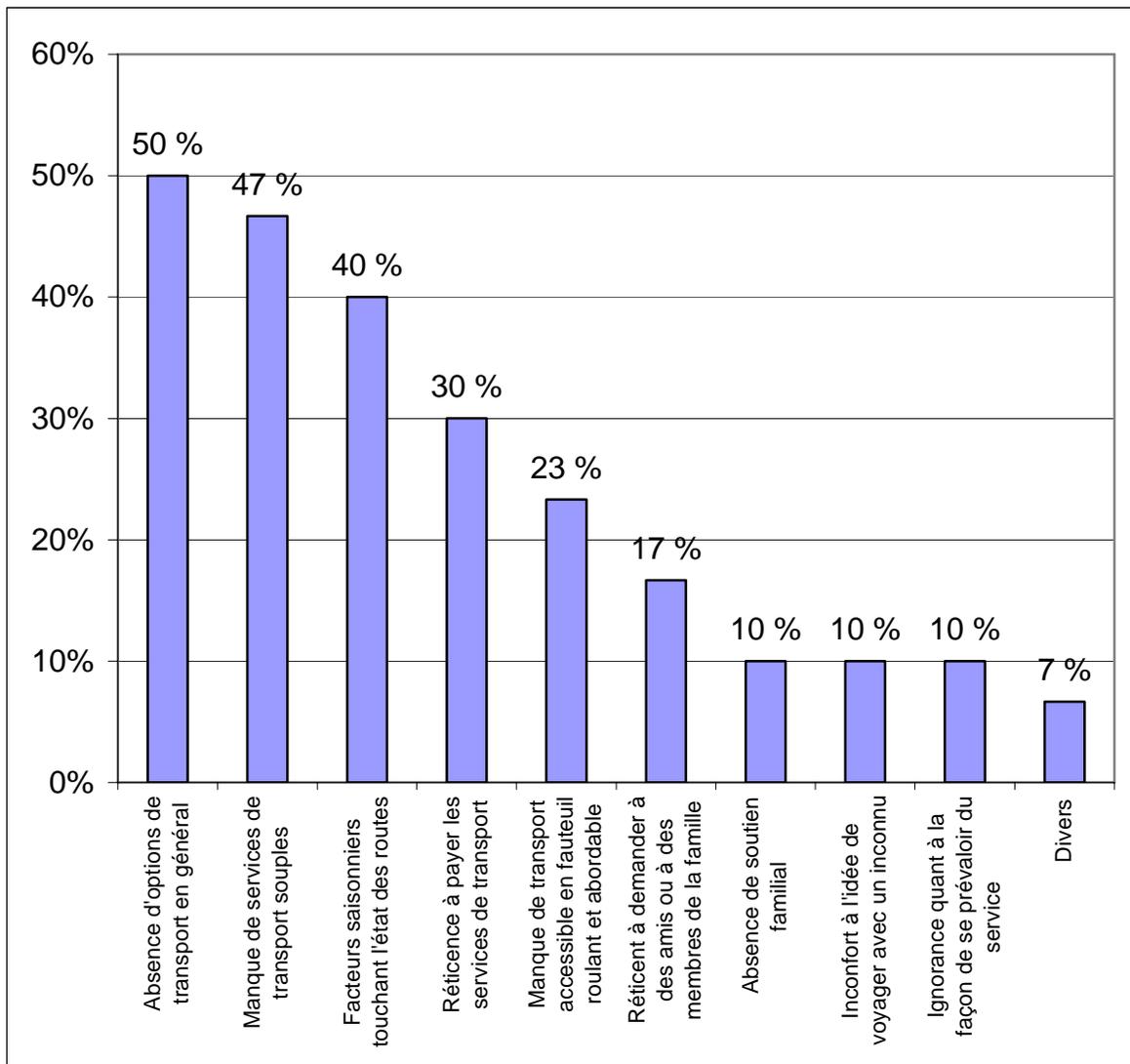
- « Les gens connaissent l'existence du service, mais ils ne l'utilisent pas parce qu'ils sont trop fiers ou ont l'impression qu'ils ne sont pas encore « prêts » à prendre l'autobus. »
- « Les clients (aînés des zones rurales) préfèrent parfois éviter l'opprobre que constitue le fait d'utiliser des services de transport en plus du counselling pour une toxicomanie, même quand il y a des bénévoles. »
- « Le transport pour les soins non urgents (tests diagnostiques, consultations) devrait créer de plus en plus de difficultés; il faut toujours attendre qu'une ambulance se libère (l'ambulance n'est pas toujours nécessaire, mais les options sont limitées). »

- « Parfois, les tâches de supervision à domicile interdisent aux fournisseurs de soins de sortir pour utiliser les transports et se rendre aux points de service et à des rencontres de groupes de soutien. »

Question 6 : À votre avis, quels sont les principaux problèmes de transport de vos clients?

La question visait à dégager les perceptions des répondants quant aux grands problèmes de transport auxquels se heurtaient leurs clients. Les répondants devaient choisir parmi une série de réponses prédéfinies. La figure 4.4 montre que 50 p. cent des répondants considèrent l'absence d'options de transport en général comme un grave problème. Le manque d'options de transport souples était perçu comme l'un des trois grands problèmes par 47 p. cent des répondants, tandis que 40 p. cent ont retenu les facteurs saisonniers touchant l'état des routes comme l'une des trois principales questions de transport qui créaient des difficultés à leurs clients.

Figure 4.4 : Grands problèmes de transport auxquels se heurtent les clients –



Pourcentage de répondants ayant classé la question parmi les trois principales

Les répondants ont également désigné les questions de transport de la catégorie « Divers » comme des questions qui avaient une incidence sur les clients de leurs organismes. Parmi les questions de transport de cette catégorie, on trouve notamment :

- « Nous essayons de le rendre [le transport adapté pour fauteuil roulant] aussi abordable que possible, mais les coûts demeurent élevés, en particulier quand le budget est limité, et il y a le coût de fonctionnement de l'autobus. »
- « Un transport abordable et accessible d'un bout à l'autre du comté (questions de frontière touchant les fournisseurs de transport local). »
- « Il faut prévoir une place pour l'aide – les membres de la famille ne peuvent pas toujours s'absenter pour accompagner la personne à un rendez-vous, mais ils sont prêts à payer les services d'une aide. »

4.3 EXAMEN DES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE

Notre enquête était modeste et opportuniste, car elle tirait parti d'une réunion de personnes et d'organisations s'intéressant à la situation des personnes âgées en milieu rural dans le sud-ouest de l'Ontario, y compris leurs besoins et leurs problèmes en matière de transport. Quoi qu'il en soit, nos résultats ont permis de préciser nos connaissances au sujet de la situation des aînés en zones rurales dans le domaine du transport en Ontario et de jeter les bases d'éventuelles comparaisons avec des questions similaires ailleurs au Canada.

Le sondage a notamment mené à une conclusion au sujet de la zone visée par des organisations types qui fournissent des services de transport à la population âgée en milieu rural. Les réponses à la question 2 (figure 3.1) ont indiqué que la plupart de ces organisations fournissaient des services dans tout un comté ou à une échelle plus vaste. Cette constatation soulève des questions touchant la capacité de l'organisation de fournir des services de transport adéquats aux aînés en milieu rural. Tous les comtés concernés ont des densités de population très diverses. Tous ont des concentrations urbaines relativement importantes ainsi que des segments de population largement dispersée. En outre, les zones urbaines ne sont pas uniformément réparties entre les divers territoires du comté. Comme il est probable que la prestation de services efficaces exige des fournisseurs qu'ils soient basés dans des centres urbains ou quasi urbains, il faut se demander de quelle façon les habitants âgés des zones rurales, très dispersés, peuvent être desservis dans la structure actuelle des transports.

L'enquête a produit deux conclusions liées, soit le fait que les fournisseurs de services de transport ont mentionné le manque de financement comme une grave préoccupation (question 5, figure 3.3) et le fait que ces mêmes fournisseurs ont indiqué l'absence de services de transport comme étant l'une des grandes préoccupations de leurs clients (question 6, figure 3.4). Il convient de signaler que ces deux préoccupations ont été mentionnées par les *fournisseurs de service* – autrement dit, les clients n'ont pas répondu directement à cette question. Toutefois, les réponses à ces deux questions se confirment l'une

l'autre. Il est évident que les personnes âgées des zones rurales des comtés ont besoin de meilleurs services de transport, et il est évident que les fournisseurs actuels de services n'ont pas les fonds nécessaires pour améliorer leur prestation. Par ailleurs, compte tenu de la situation financière actuelle des administrations municipales suite à la restructuration et au réaligement en Ontario, un financement additionnel devra être trouvé auprès des ordres supérieurs de gouvernement, par la collecte de fonds ou grâce à des services fournis sur une base de recouvrement des coûts ou à buts lucratifs.

Par ailleurs, le financement et le caractère inadéquat des services soulèvent de nombreuses autres questions, y compris les suivantes :

1. Quel niveau de services de transport serait considéré comme adéquat pour les personnes âgées qui vivent en milieu rural?
2. Dans quelle mesure la qualité des services offerts varie-t-elle selon les régions rurales en Ontario et au Canada?
3. S'il existe une variation considérable des niveaux de service requis, est-ce que la situation peut être réglée de façon équitable? Est-ce que l'équité devrait être une préoccupation, et dans l'affirmative, pour qui?
4. Compte tenu du fait que la population des personnes âgées est en pleine expansion, est-ce que des services de transport adéquats dans les régions rurales du Canada peuvent être offerts à ces personnes à un coût à peu près raisonnable?

5 SYSTÈMES DE TRANSPORT POUR LES PERSONNES ÂGÉES EN MILIEU RURAL : PERSPECTIVE AMÉRICAINE

5.1 INTRODUCTION

Comme il a été dit précédemment, il existe de nombreux problèmes liés au transport dans les régions rurales en particulier pour la population âgée. Les problèmes de transport rural en général influent sur l'accès aux services de santé, à l'emploi, à l'instruction et aux activités sociales. Pour les membres vieillissants de la société rurale, ces questions de transport se répercutent sur la santé et sur la capacité de préserver un sentiment d'indépendance. La présente section passe en revue certains des problèmes mis en lumière dans la documentation sur le transport. Nous y donnons un bref aperçu de la politique et de la loi américaines en matière de transport et nous examinons les systèmes de transport dans l'ensemble des États-Unis. L'État de New York nous fournit une illustration détaillée de la façon dont les transports peuvent être coordonnés en milieu rural pour répondre à des exigences spécifiques.

De prime abord, il semble que les Américains aient accordé plus d'attention aux besoins de transport des personnes âgées et des habitants handicapés des zones rurales. Cette impression est appuyée tant par les données d'une étude plus fouillée sur les tendances et les questions auxquelles ces groupes sont confrontés que par les données tirées des programmes de transport passés et actuels, à tous les niveaux de gouvernement, qui tentent de répondre aux besoins de ces groupes. En comparaison de l'absence apparente d'études et de programmes de développement au Canada, surtout au cours de la dernière décennie, le simple fait qu'il existe des études et des programmes américains offre un contraste pour quiconque s'intéresse au thème des transports ruraux. Toutefois, à y regarder de plus près, la situation américaine en matière de recherche et de programmes répondant aux besoins n'est pas si positive. Il ne faut pas oublier que les États-Unis ont une population totale qui est à peu près dix fois plus importante que celle du Canada, et que la population des zones rurales s'établit à environ 75 millions de personnes (ce qui explique la différence dans les définitions du terme rural)³. Dans ce contexte, il est clair que les États-Unis ont beaucoup de progrès à faire en ce qui concerne la recherche et les mesures visant les personnes âgées et les personnes handicapées en milieu rural.

Une grande partie des Américains des régions rurales ont besoin de meilleurs services de transport, et nombre de ces personnes sont des aînés. La figure 4.1 présente les données d'une estimation récente du total des personnes âgées ou handicapées qui ont besoin d'aide en matière de transport aux États-Unis, compilées par le Research et Training Centre on Rural Rehabilitation Services.

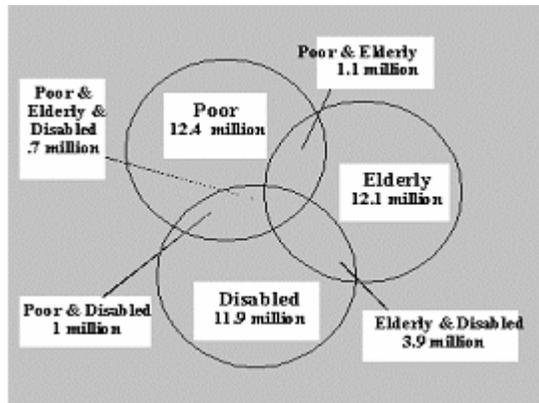
(<http://ruralinstitute.umt.edu/rtrcrural/Trn/TrnFact.htm>).

Ce diagramme présente les habitants des régions rurales considérés comme « tributaires des services de transport » parce qu'ils n'ont pas de moyen de transport leur appartenant en propre. L'article 53.11 du Transportation Equity Act for the 21st Century (TEA-21) de

³ D'après le pourcentage de 25 % calculé par la CTAA pour estimer la population américaine habitant les régions rurales.

l'Administration fédérale concernant les services de transport non urbain, touche environ 91 millions d'Américains, dont un tiers sont tributaires des services de transport (Spas et Seekins, 1999). Par conséquent, de nombreux Américains des régions rurales qui sont âgés, handicapés et (ou) pauvres et ils comptent dans une certaine mesure sur un système de transport quelconque pour combler leurs besoins de mobilité. Ce nombre montre bien l'ampleur du besoin de programmes de transport s'adressant aux Américains défavorisés des zones rurales

Figure 5.1 : Américains des régions rurales tributaires des services de transport; pauvres, handicapés et âgés



Spas et Seekins, RTC; Rural, 1998

5.2 POLITIQUE ET RÉGLEMENTATION SUR LE TRANSPORT

Comme au Canada, les régions rurales aux États-Unis peuvent être défavorisées pour ce qui est de l'accès au financement appuyant des initiatives de transport de rechange. Certains programmes ont été réalisés en 1998, quand l'Administration fédérale américaine a autorisé le TEA-21. Cette loi, en gros, alloue plus de fonds au transport public en milieu rural en général et pour les personnes handicapées et les personnes âgées en particulier. Le total du financement des transports en vertu du TEA-21 a été bonifié d'environ 40 % en comparaison de la loi antérieure, l'Intermodal Surface Transportation Efficiency Act (ISTEA) de 1991 (USDA, 1999). Toutefois, seulement 5,5 % des fonds fédéraux prévus par le TEA-21 ont été alloués aux régions rurales (définies comme comptant moins de 50 000 habitants). Cela semble indiquer que la majorité (94 %) des fonds ont été alloués aux zones urbaines. Cette répartition ne tient pas compte du fait que 26 % de la population habite en milieu rural (RTC, 1999). En outre, même si le financement du transport rural a été sensiblement accru, la proportion des fonds accordés en vertu du TEA-21 à des programmes de transports en commun, de transport adapté et d'accessibilité en zone rurale est très faible. Ces secteurs de programme recevront environ 0,7 % du total des fonds alloués en vertu du TEA-21 entre 1998 et 2003 (USDA, 1999). Par conséquent, les habitants des régions rurales aux États-Unis sont encore défavorisés pour ce qui est de l'accès aux services de transport.

Cette répartition inégale des fonds alloués aux programmes de transport rural s'explique probablement par divers facteurs. Mentionnons entre autres le fait que les programmes de transport public ou subventionné par le Trésor dans les régions rurales sont coûteux ou inefficaces si on les évalue en fonction des normes utilisées en milieu urbain. La situation peut également découler, en partie, de la mauvaise volonté, du peu de créativité ou du manque d'intérêt des organismes publics envers l'élaboration de programmes efficaces en milieu rural. Il est certainement plus facile de continuer à appliquer les idées reçues et à

allouer des fonds aux programmes urbains (ou le besoin est également incontestable), qui offrent tout de même un certain espoir, compte tenu des taux d'utilisation et de rentabilité.

5.3 SYSTÈMES DE TRANSPORT RURAL À L'INTENTION DES PERSONNES ÂGÉES AUX ÉTATS-UNIS

Malgré les obstacles de financement et autres décrits ci-dessus, il existe de bons modèles américains de programmes de transports axés sur les personnes âgées et les personnes handicapées en milieu rural. La présente section donne un bref aperçu des programmes mis en œuvre avec un certain taux de succès et dégage les caractéristiques pertinentes qui ont contribué à leur réussite.

Les programmes de transport urbain et rural mettent souvent l'accent sur la satisfaction des besoins des personnes âgées, car c'est généralement un groupe défavorisé sur le plan de la mobilité. Un Américain sur cinq aura 65 ans ou plus d'ici 2020 (Freund, 1998), et les estimations révèlent que les trois quarts de la population âgée habitent en milieu rural ou en zone suburbaine. Cela signifie que de nombreuses personnes âgées n'auront qu'un accès réduit aux systèmes de transport – des systèmes conçus et orientés en fonction des zones de forte densité. Cette réalité confirme la nécessité de continuer à s'intéresser de beaucoup plus près aux systèmes de transport en commun axés sur les besoins de l'Amérique rurale.

Dans son article intitulé *ITN Seeks Sustainable Senior Transit Service with Car-like Convenience* (<http://www.ctaa.org/ct/sepoct98/itn>), Kathy Freund présente la réussite d'une initiative de transport conçue en fonction des personnes âgées (mais non pas précisément en fonction des habitants des zones rurales). L'Independent Transportation Network (ITN) visait d'abord à créer un système de transport sans but lucratif, viable et pouvant être reproduit dans d'autres secteurs. Il s'agissait de permettre aux personnes âgées de conserver leur mobilité au fil des ans. L'intérêt à l'égard de ce type de système de transport vient des données susmentionnées, au sujet du vieillissement de la population américaine.

L'ITN a été créé en 1995 par un petit groupe de trois bénévoles. À l'heure actuelle, l'ITN fournit des services de transport aux habitants d'une zone de 15 milles de rayon, à Portland, dans le Maine. Le service est utilisé par plus de 600 personnes de 65 ans et plus et par une cinquantaine de personnes malvoyantes. L'ITN a grandi et assure aujourd'hui quelque 1 200 déplacements par mois, grâce à 75 chauffeurs bénévoles qui utilisent leurs propres véhicules et à cinq chauffeurs rémunérés qui utilisent quatre véhicules appartenant au groupe.

Un autre facteur influant sur la conception et la mise en œuvre de l'ITN vient du fait que les taux d'accidents de la route augmentent chez les conducteurs âgés. Ce phénomène se répercute sur les services de santé et la sécurité de la collectivité, car ces personnes âgées sont impliquées dans des accidents de la route (à mesure que la population vieillit) qui les

exposent et exposent les autres à des blessures. Les coûts des soins de santé augmenteront en conséquence. Les taux d'accidents pour les personnes de plus de 65 ans devraient, d'après les prévisions, augmenter très nettement d'ici l'an 2020 et dépasser les taux actuel d'accidents liés à l'alcool (Freund, 1998). Là encore, l'évolution de la situation pour les chauffeurs âgés révèle le besoin d'options de transport adéquates et sûres pour les aînés, des options qui permettront aux habitants âgés des zones rurales de maintenir leur indépendance. Des programmes pour aider les aînés à se déplacer doivent être mis en œuvre, en particulier dans les zones rurales où la distance est un important facteur restreignant la mobilité.

Deux grandes questions ont orienté la définition d'un système de transport qui serait favorablement accueilli par les personnes âgées :

- Comment peut-on concevoir un service à prix raisonnable mais pouvant être commercialisé comme option attrayante?
- Comment peut-on concevoir un système qui offre une solution de rechange viable aux tendances actuelles de la mobilité basée presque exclusivement sur l'utilisation d'un véhicule à un seul occupant? Les données montrent que c'est là le mode de transport le plus populaire et, par conséquent, les systèmes de transport devraient permettre aux personnes âgées et aux utilisateurs en général de choisir leur mode de transport préféré quand ils ne peuvent pas se déplacer par eux-mêmes.

Un autre exemple de système de transport rural réussi nous vient d'une étude réalisée par le Transit Cooperative Research Program (TCRP, 1999), un projet de recherche qui s'intéressait aux caractéristiques inhérentes des systèmes de transport efficaces en milieu non urbain. Cette étude mettait l'accent sur les systèmes faisant appel au service de transport scolaire existant pour créer un réseau de transport s'adressant plus généralement aux habitants des collectivités rurales. L'étude englobait 13 analyses de cas réalisées dans autant d'États. Les quatre éléments clés des programmes couronnés de succès dans cette catégorie étaient les suivants :

1. Il existe des options en matière de transport, et ces options doivent être reconnues à l'intérieur de la collectivité.
2. Il est essentiel que la collectivité participe.
3. Les programmes sont appuyés de façon unifiée par la collectivité, et il y a étroite liaison avec le gouvernement pour la mise en œuvre des programmes, grâce à des politiques et à des règlements favorables.
4. Il faut prévoir du temps, des efforts et un engagement pour concrétiser les projets.
(TCRP, 1999)

Les programmes examinés dans le cadre de l'étude du TCRP ne s'adressaient pas exclusivement aux personnes âgées mais visaient plutôt à offrir des options en matière de transport aux collectivités non urbaines dans leur ensemble. Les obstacles à l'utilisation des systèmes de transport scolaire comme transport public comprennent le contexte législatif et de réglementation existants. Un autre obstacle de taille est lié à l'attitude négative envers certains modes de transport publics, attitude qui freine la mise en valeur ou la coordination des ressources de transport existantes (TCRP, 1999). La préoccupation en matière de sécurité, en particulier la sécurité des enfants et des jeunes, est une autre considération lorsque l'on envisage d'utiliser ce type de système comme ressource de transport en commun.

D'autres régions rurales ont appliqué des stratégies prometteuses définies par le Research and Training Centre on Rural Rehabilitation Services (RTC). Ces stratégies font intervenir des modèles coordonnés avec mise en commun des véhicules, des systèmes de bénévoles, des systèmes de bons d'utilisation, et l'entreprise personnelle ou privée. Elles se reflètent aussi dans de nombreux programmes élaborés au Canada. Les modèles coordonnés font appel aux ressources existantes et sont fonction de l'établissement et du maintien de partenariats efficaces entre les organisations. On retrouve un modèle de ce type de système dans une camionnette partagée entre une église locale et un centre favorisant l'autonomie au Nouveau-Mexique. Comme nous l'avons indiqué précédemment dans le présent rapport, ce type de coordination doit être encouragé et récompensé, car les données révèlent que c'est une solution viable en milieu rural.

Le RTC encourage en outre l'utilisation du bénévolat dans le cadre des programmes de transport rural. À cette fin, de nombreux programmes efficaces ont mis en œuvre des systèmes de bons pour les chauffeurs, des systèmes qui prévoient un remboursement partiel des coûts assumés par les chauffeurs qui fournissent du transport à d'autres membres de la collectivité. La Community Transportation Association of America a également préconisé le recours aux bénévoles pour le transport rural, avec un système de bons similaire. Ces systèmes basés sur le bénévolat et les bons de remboursement assurent un accès amélioré aux services de transport subventionnés pour les personnes à faible revenu et d'autres membres des groupes défavorisés en milieu rural. Ce type de système subventionné à faible capitalisation est particulièrement important pour les habitants des régions rurales, où la distance est un obstacle sensible à la mobilité et où les faibles densités sont une contrainte lorsqu'il s'agit de solutions de transport de rechange de type classique.

Au Tennessee et en Géorgie, on a mis à l'essai des systèmes de prêts sans intérêt pour permettre aux ménages qui ne sont pas propriétaires d'un véhicule d'acheter une voiture et de l'entretenir. Il y a aussi une tentative, au Tennessee, pour rassembler les allocations de transport individuelles afin de louer un véhicule. Du point de vue commercial, de petites entreprises peuvent être créées pour fournir des services de transport sur demande (Spas et Seekins, 1998). De telles initiatives créeraient des occasions d'emploi ainsi qu'un service répondant à un besoin communautaire. Le sentiment d'appartenance à la collectivité en milieu rural pourrait être un atout pour garantir le succès de ce type de programme.

5.4 SYSTÈMES DE TRANSPORT POUR LES PERSONNES ÂGÉES EN MILIEU RURAL : EXEMPLES RELEVÉS DANS L'ÉTAT DE NEW YORK

D'après le Census Bureau des États-Unis, il y a environ 3,2 millions de citoyens de 60 ans et plus dans l'État de New York (1999). Les 44 comtés de l'État ont une population totale d'environ 18 millions de personnes. Les personnes âgées représentent donc 18 % de cette population.

(<http://www.aging.state.ny.us/explore/population/estimates/est99tot.htm>). Cette important segment de la population illustre le besoin de programmes de transport améliorant la mobilité.

Diverses mesures législatives et politiques d'État appuient les programmes de transport dans l'État de New York. Ces mesures sont surtout appliquées dans le cadre d'ententes conclues entre le Département des transports de l'État de New York (NYSDOT) et les divers gouvernements et organisations de comté et locaux, et la plupart des programmes prévoient le dépôt annuel de rapport devant les responsables des transports de l'État. Le State Office for the Aging intervient aussi dans l'établissement de programmes de transport à l'intention des personnes âgées.

La présente section met surtout l'accent sur les programmes qui s'intéressent spécifiquement aux personnes âgées et aux habitants des régions rurales. Les grands programmes en milieu rural sont le Rural Transit Assistance Program (RTAP) et le Rural Public Transportation Coordination Assistance Program. L'élaboration des Intelligent Transportation Systems (ITS) dans l'État de New York a aussi un effet indirect, mais croissant, sur l'amélioration des services de transport offerts aux personnes âgées en zone rurale.

5.4.1 Programmes de transport rural

Le Rural Transit Assistance Program (RTAP) distribue des fonds pour appuyer les systèmes de transport en milieu rural, y compris une aide à la formation et une aide technique. Le RTAP fonctionne au niveau de l'État et au niveau fédéral, car la Federal Transit Administration (FTA) élabore et diffuse des documents sur les transports se rapportant à la formation et elle fournit de l'aide technique. La FTA fournit aussi la plus grande partie des fonds nécessaires au RTAP.

Le NYSDOT gère les programmes de l'État et collabore avec les comités consultatifs d'État, les gestionnaires des transports ruraux et les divers fournisseurs pour tenter de répondre adéquatement aux besoins de transport en milieu rural (<http://www.dot.state.ny.us/pubtrans/rtap.html>). Le volet rural est donc traité au niveau fédéral, au niveau de l'État et au niveau local. Outre le financement du RTAP, l'État de New York (comme tous les États) dispose grâce au TEA-21 de deux grands leviers fédéraux pour obtenir un appui financier et un appui technique :

1. L'article 5311 prévoit une aide financière et opérationnelle aux systèmes publics des petites villes et des milieux ruraux;
2. L'article 5310 prévoit un financement d'immobilisations pour les organismes privés sans but lucratif qui dispensent des services de transport aux personnes âgées et (ou) aux personnes handicapées en milieu rural ou urbain.

Aucun de ces deux articles ne s'intéresse spécifiquement au sous-groupe de la population âgée des zones rurales, mais les deux sont tout à fait pertinents dans le contexte de la présente discussion.

Les fonds du RTAP ont été utilisés pour combler divers besoins de transport rural dans tout l'État, et notamment :

- Financement de la formation des conducteurs (pour les organismes fournisseurs de services), y compris des bourses pour les séances de formation;
- Couverture des coûts des organisations qui envoient du personnel assister à des conférences et à des séminaires;
- Mise sur pied d'une bibliothèque publique donnant accès à une vaste gamme d'information et de statistiques sur les transports;
- Création d'une base de données sur les parcs d'autobus dans l'ensemble de l'État;
- Soutien du « Southern-Tier Bus Network » -- une tribune de discussion et d'échange d'information pour les fournisseurs de services de transport de tout l'État;
- Appui à la participation des gestionnaires des transports de l'État de New York au sein du « Mid-Atlantic Group ». Ce réseau réunit des gestionnaires des transports de sept États distincts, dans le but d'élaborer des stratégies et de mettre en commun l'information sur la formation (<http://www.dot.state.ny.us/pubtrans/rtap.html>).

5.4.2 Programmes sur les services de transport offerts aux personnes âgées

Pour ce qui est de répondre aux besoins précis des personnes âgées, le State Office for the Aging (SOFA) est la première organisation de ressources de l'État de New York. Même si le SOFA ne s'intéresse pas spécifiquement aux besoins des zones rurales, il supervise les initiatives fédérales, d'État et locales visant à aider les personnes de 60 ans et plus dans tout l'État. Le SOFA est chargé de coordonner, de promouvoir et d'administrer ces programmes et de veiller à ce que les besoins des personnes âgées soient satisfaits. Par

conséquent, les zones rurales peuvent obtenir par l'entremise de cet organisme d'État une aide financière, administrative et technique pour réaliser des programmes de transport de personnes âgées en milieu rural.

Il existe 59 organismes locaux réunis en réseau par le SOFA et qui sont financés par des organisations sans but lucratif, des administrations de comté et municipales ainsi que des gouvernements tribaux (McCall, 2000). Les dépenses du SOFA pour l'exercice 2000 s'élevaient à 233 millions de dollars, dont 27 % en fonds fédéraux, 48 % en fonds des gouvernements locaux et 28 % en subventions d'État. Un total de 11,2 millions de dollars a été utilisé spécifiquement pour des programmes de transport s'adressant aux personnes âgées. Là encore, cette ventilation ne permet pas de dégager le financement accordé aux programmes en milieu rural mais il montre bien que des investissements sont consentis pour le transport des personnes âgées en général.

Le Older Americans Act (1965), une loi fédérale, exige que les organismes de secteur présentent des plans à la SOFA tous les quatre ans. Ces plans déterminent les budgets alloués à ces organisations, ils s'inspirent des évaluations des besoins et des répertoires de ressource et ils sont mis à jour annuellement. Le transport s'inscrit dans la catégorie des services de soutien de ces plans, ce qui constitue un élément obligatoire (McCall, 2000). Les secteurs ruraux sont peut-être défavorisés pour ce qui est de l'accès à cette source de financement, car les petites villes n'ont pas nécessairement les ressources permettant de satisfaire aux critères stricts qui sont imposés. Cette possibilité est une autre manifestation des limites que présentent les modèles de financement basés sur des critères en matière de transport rural.

Le Rural Law Center de l'État de New York offre un autre exemple de ressource s'intéressant spécifiquement aux besoins en transport rural. Le centre a mis au point un réseau à l'échelle de l'État pour faire connaître les problèmes de transport rural et préconiser des politiques et des mesures législatives aptes à améliorer la situation. Le centre fonctionne au niveau fédéral et au niveau de l'État et il fait fond sur les efforts coopératifs. Il utilise une vaste gamme de ressources pour répondre aux besoins ruraux et aux besoins des personnes à faible revenu (www.rurallawcenter.org/initiatives.html).

5.5 SYSTÈMES DE TRANSPORT INTELLIGENTS

Les systèmes de transport intelligents, les ITS (Intelligent Transportation Systems), englobent un éventail de plus en plus large de technologies appliquées aux modes de transport en général. Les ITS ont une incidence pour tous les utilisateurs des services de transport et pour tous les moyens de transport. L'adoption de ces systèmes est facilitée par les améliorations rapides et l'intégration entre les systèmes de communication électroniques, le traitement des données spatiales et la gestion de bases de données complexes. Les technologies comprennent des applications de microniveau (systèmes de navigation à bord des véhicules) et les applications macro (systèmes de gestion de la circulation régionale). Les possibilités de convergence entre les systèmes micro et macro sont considérables, prenons-en simplement pour exemple le système embarqué qui

permet de consulter des données sur la circulation et la météo diffusées grâce à un système macro.

Même si les applications ITS en milieu rural accusent probablement un retard sur celles des régions urbaines, il n'y a probablement pas d'exemples d'un tel système axé directement sur les besoins des personnes âgées en milieu rural. Ce sous-groupe de la population pourrait profiter considérablement de l'application généralisée de tels systèmes. Ainsi, les dispositifs de navigation embarqués et les dispositifs de surveillance peuvent améliorer sensiblement la sécurité des conducteurs âgés. Les systèmes macro en milieu rural pourraient accroître l'efficacité des systèmes de transport public (et privé) ruraux, les rendant plus intéressants pour les fournisseurs de services et plus agréables pour les consommateurs ciblés.

Pour s'attaquer plus directement aux problèmes des zones rurales dans l'État de New York, le NYSDOT a mis au point une trousse de systèmes de transport intelligents (ITS) pour les régions rurales et les petits centres urbains. Le modèle ITS met l'accent sur huit aspects précis que doit présenter tout système de transport efficace (indépendamment des frontières entre les systèmes micro et macro) :

- Détection/signalement d'incident
- Gestion de la circulation
- Sécurité
- Systèmes d'information sur l'état des routes/la météo
- Services de détection/de secours
- Services de transport
- Information pour les voyageurs/touristique
- Planification/diffusion

(NYSDOT, 1998)

Les systèmes ITS sont coûteux à mettre en œuvre et ils sont créés par des partenariats publics-publics et publics-privés réunissant un large éventail d'organismes qui appuient et soutiennent ces projets et programmes. Les systèmes peuvent aussi relier les ressources rurales et les ressources urbaines pour optimiser l'efficacité et permettre aux secteurs moins développés de profiter des avantages des centres urbains, mieux connectés. Tous les aspects de l'accès et de la mobilité entrent en compte, y compris ceux qui se rapportent aux personnes âgées. Grâce au modèle ITS, des systèmes de transport coordonné s'inspirent des systèmes de transport public avancés (APTS -- Advanced Public Transit Systems). Mentionnons entre autres exemples d'un système APTS, les suivants :

- Systèmes de service sur demande – Généralement utilisés en région rurale et faisant appel à de nombreux véhicules, contrairement au système à itinéraire fixe.
- Repérage automatique de véhicule – Fait appel à des moyens techniques pour repérer l'emplacement des véhicules de façon électronique et transmettre les messages de façon centralisée.
- Logiciel d'administration de système de transport – Grâce à la technologie et à des réseaux informatiques, ce système intègre et rationalise l'information, notamment la répartition assistée par ordinateur, la planification de trajet, le contrôle de supervision et la gestion de données.
- Systèmes d'information géographique – Cette forme de technologie fait appel à des techniques de cartographie et de traitement des données pour compiler de l'information sur les parcs d'autobus en fonction des itinéraires.
- L'information pour les voyageurs – Cet aspect pourrait intervenir avant et pendant un déplacement, grâce à une information accessible à l'intérieur du véhicule ou obtenue à des points précis, en route.

(NYSDOT, 1998)

Ces systèmes APT ont généralement été utilisés dans des cadres urbains, mais des aspects de chaque élément pourraient être adaptés au contexte rural et indiquer l'emplacement des options de transport. De telles modalités ont été utilisées et mises en œuvre dans divers États, dans le cadre de partenariats et en faisant appel à des techniques innovatrices. Ces systèmes pourraient être avantageux pour les personnes âgées en milieu rural car ils sont généralement bénéfiques pour les habitants des régions rurales. Un autre facteur positif vient du fait que l'élaboration d'APTS permet actuellement de tirer parti de nombreuses ressources publiques et privées.

5.6 NÉCESSITÉ D'ACCORDER PLUS D'ATTENTION AUX PROBLÈMES DE TRANSPORT DES AÎNÉS EN MILIEU RURAL AUX ÉTATS-UNIS

Malgré les programmes en place pour appuyer les programmes de transport destinés aux aînés dans un contexte rural, la documentation indique que le soutien fait encore défaut pour ce sous-groupe de la population. En novembre 2000, Carl McCall a diffusé un communiqué concernant le besoin d'accorder plus d'attention aux problèmes de transport des aînés dans l'État de New York. Son document faisait état de quatre besoins principaux qui n'étaient pas satisfaits par les organismes des comtés de Suffolk et Westchester (sa zone d'étude) :

- Sept fournisseurs de services dans le comté de Suffolk signalaient que plus de 700 aînés qui avaient besoin de transport figuraient sur leurs listes d'attente.

- Deux fournisseurs du comté de Westchester signalaient avoir des listes d'attente de 68 aînés qui demandaient des services de transport pour se rendre chez des spécialistes de la santé dans le cadre d'un programme d'adoption de grands-parents.
- Dix fournisseurs du comté de Suffolk signalaient avoir refusé 4 078 demandes de transport (dont 1 055 pour des rendez-vous chez des spécialistes de la santé) au cours de l'exercice ayant pris fin le 31 mars 1999.
- Un fournisseur du comté de Westchester signalait qu'à l'occasion, il ne pouvait que qu'*emmener* l'intéressé à un rendez-vous chez un spécialiste de la santé, ce qui obligeait la personne à trouver un moyen de rentrer chez elle après le rendez-vous.

(McCall, 2000)

Des recommandations spécifiques, rédigées pour combler les besoins de transport non satisfaits, font souvent intervenir des méthodes améliorées de surveillance et d'évaluation pour mieux cerner les besoins et proposer des réponses.

5.7 CONCLUSIONS TIRÉES D'UN EXAMEN DU TRANSPORT DES AÎNÉS EN MILIEU RURAL AUX ÉTATS-UNIS

À prime abord, les États-Unis semblent plus avancés que le Canada pour ce qui est de la prestation de services de transport aux aînés en milieu rural. Dans certains cas, ce bref examen peut le laisser croire. Toutefois, simplement en raison de la taille des populations rurales et du pourcentage d'aînés qu'on y retrouve, il est évident que l'Amérique fait face à d'aussi grands défis que le Canada, des défis de nature comparable. Quoi qu'il en soit, la présente section dégage certaines leçons et notions concernant tant les défis que les moyens de les relever.

- Malgré un bassin de population beaucoup plus important, peut-être une participation plus marquée du secteur privé, et des structures gouvernementales différentes, la prestation d'un financement adéquat pour les systèmes de transport des aînés et des personnes handicapées en milieu rural constitue encore un défi de taille.
- La base structurale des lois et politiques semble souvent favorable, mais les programmes ne sont pas nécessairement efficaces et ne rejoignent pas toujours ceux qui en ont besoin.
- Dans les exemples susmentionnés, les aînés et les personnes handicapées en milieu rural profitent souvent des programmes de transport existants, mais leurs besoins semblent négligés dans le cadre des programmes plus ciblés.

- Une participation publique et des partenariats publics-privés à plusieurs niveaux présentent des avantages et des inconvénients pour ce qui est de satisfaire aux besoins « concrets » de la population. Souvent, lorsque de nombreux niveaux de gouvernement interviennent dans le financement, l'administration et la surveillance de programmes précis, l'efficacité et la rentabilité en souffrent. De même, les accords de financement publics-privés donnent souvent des niveaux de financement qu'il serait impossible d'obtenir autrement, mais il devient alors difficile de trouver un juste milieu entre la satisfaction des critères de rentabilité et celle des besoins des habitants des régions rurales.
- Les systèmes de transport intelligents progressent rapidement et ces technologies promettent d'améliorer sensiblement la situation du transport dans les régions rurales en général, y compris pour les aînés. Toutefois, il faudra encore attendre avant que ces systèmes n'aient une incidence généralisée et directe en milieu rural. Par ailleurs, on ne peut pas espérer que les *ITS*, à eux seuls, régleront tous les problèmes de transport de la population âgée en milieu rural, une population de plus en plus importante et dont l'espérance de vie s'accroît.

Diverses ressources peuvent être utilisées pour renforcer les programmes et aider les aînés en milieu rural à maintenir et à améliorer leur mobilité. Il faut également reconnaître le caractère propre aux régions rurales si l'on veut que les questions soient examinées et réglées adéquatement. Par conséquent, ce bref survol de la situation aux États-Unis indique qu'il faut s'efforcer d'accroître la cohérence entre les politiques et la pratique pour répondre aux besoins de transport des aînés en général et de ceux des régions rurales en particulier.

6 SOMMAIRE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

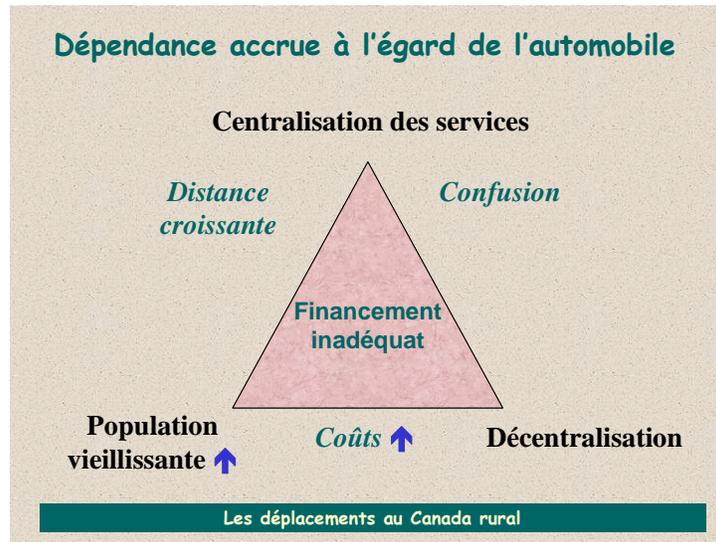
6.6 SOMMAIRE DE L'ÉTUDE

La présente étude se penchait sur les problèmes de transport contemporains et à venir des aînés et des personnes handicapées en milieu rural, en fonction des facteurs sociaux, démographiques, économiques et politiques pertinents. La documentation concernant les aînés et les personnes handicapées en milieu rural indique que ces groupes sont confrontés à des défis bien plus vastes que leurs concitoyens en matière de transport. En outre, ces inconvénients relatifs ne sont pas nouveaux; ils existent depuis que l'utilisation de l'automobile s'est généralisée dans les collectivités rurales. Il importe toutefois de souligner que la situation du transport pour ces segments de la population rurale continue d'évoluer. En effet, l'étude se penche sur le transport des personnes âgées et handicapées en fonction d'un certain nombre de notions et de tendances clés, et notamment des suivantes :

6.6.1 Mobilité

La capacité de se déplacer et de vaquer à ses activités quotidiennes est plus importante que jamais, compte tenu de l'évolution des rapports sociaux dans les régions rurales et des tendances à la centralisation de l'entreprise privée et des services publics. La mobilité (ou du moins le sentiment que l'on a de sa propre mobilité) est aujourd'hui largement et explicitement reconnue comme un déterminant de la santé individuelle. Cette réalité est importante pour les aînés et les personnes handicapées qui vivent en milieu rural. Si l'importance de la mobilité personnelle est maintenant plus reconnue, de nouveaux défis en matière de mobilité ont surgi. Ces défis comprennent la centralisation de l'activité économique, sociale et politique dans les régions rurales. Cette situation est exacerbée du fait que la proportion d'aînés et de personnes handicapées au sein de la population rurale augmente. L'importance accrue de la mobilité est illustrée dans la figure ci-dessous.

Figure 6.1 : Importance accrue de la mobilité



6.6.2 Domination de l'automobile

L'automobile personnelle est sans contredit le mode de transport privilégié de tous les segments de la population rurale, y compris les aînés et les personnes handicapées. L'omniprésence de ce mode de transport soulève un certain nombre de difficultés pour ces personnes, dont la situation en matière de transport évolue. Mentionnons entre autres les suivantes :

1. Le financement du transport pendant la plus grande partie du siècle dernier était consacré au maintien et à l'amélioration de l'infrastructure nécessaire à un volume sans cesse croissant de circulation automobile. Par conséquent, les budgets pouvant être mis à la disposition des autres modes de transport étaient limités; de fait, ces autres modes de transport suscitaient peu d'intérêt.
2. À mesure que la population vieillit, le nombre de personnes qui n'ont plus accès à une automobile ou qui ne sont plus capables d'en utiliser une continue d'augmenter. Toutefois, les tentatives pour répondre aux besoins de transport de ces habitants des régions rurales sont entravées par la primauté de l'automobile personnelle.
3. À mesure que le taux des ménages ayant une voiture augmente (probablement 87 p. cent dans la plupart des régions rurales au Canada), on a tendance à croire que la propriété d'une voiture signifie que tous les membres du ménage y ont accès. C'est une hypothèse erronée cependant, car les aînés, les personnes handicapées et les jeunes membres du ménage doivent parfois attendre une

grande partie de la journée que se libère la voiture familiale car elle est peut-être utilisée pour transporter au moins un des membres de la famille au travail.

6.6.3 Centralisation

Les activités commerciales privées et, plus récemment, les services gouvernementaux à tous les niveaux ont quitté le paysage rural, du moins matériellement, et se sont regroupés dans des centres urbains relativement importants. Par conséquent, les habitants des régions rurales y compris les personnes âgées et/ou handicapées ne peuvent plus mener les tâches et activités régulières sans parcourir de plus grandes distances et même effectuer plusieurs déplacements, comme on le décrit dans *Arena Society* (Fuller, 1994). La centralisation de l'activité commerciale, des services gouvernementaux de tous genres, (y compris les soins de santé) et même des activités à caractère social a une influence marquée sur les modes de transport de la population rurale.

6.7 CONCLUSIONS

Un survol de la documentation de divers pays et de diverses disciplines ne permet pas vraiment de tirer, sans risque, des conclusions sûres et fiables sur la situation de transport des aînés et des personnes handicapées au Canada rural. Certaines observations se dégagent toutefois nettement, d'après les quatre volets du travail présenté ici :

1. On s'entend généralement sur le fait que le **mobilité est un déterminant de la santé**. Cet aspect est particulièrement important dans les régions rurales où il est plus difficile d'atteindre des niveaux « normaux » de mobilité.
2. **Le transport des personnes défavorisées**. Depuis que la question des défavorisés du transport a commencé à attirer l'attention, il y a une trentaine d'années, très peu d'améliorations ont touché ceux qui n'ont pas directement accès à une automobile.
3. **Tendances socio-politiques**. Une contradiction apparente des tendances contribue à la lenteur des progrès. La centralisation des services fédéraux et provinciaux se poursuit alors qu'une décentralisation des pouvoirs municipaux apparaît. Les deux tendances nuisent souvent aux jeunes et aux Canadiens âgés ou handicapés qui n'ont pas directement accès à des services de transport par automobile. Les citoyens doivent aller plus loin pour obtenir des services essentiels, et les autorités locales ont de moins en moins de ressources pour faciliter les régimes de transport local.
4. **Le transport en milieu rural est le problème oublié du Canada**.

7 BIBLIOGRAPHIE

- Abt Associates, 1969, *Transportation Needs of the Handicapped*, Washington, reproduit par la Clearinghouse for Federal Scientific and Technical Information.
- Aday, R.H., et L.A. Miles, 1982, Long-term impacts of rural migration of the elderly: Implications for research, *The Gerontologist*, 22 (3), p. 331-335.
- Agranoff, R., et M. McGuire, 1999, Managing in network settings, *Policy Studies Review*, 16 (1), p. 18-35.
- Alter, C., et J. Hage, 1993, *Organizations Working Together*, Sage Publications, London (Ontario).
- Bell, W.G., et W.T. Olsen, 1974, An overview of public transportation and the elderly, *The Gerontologist*, août.
- Bergquist, W., Belwee, J., et D. Mevel, 1995, *Building Strategic Relationships*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Brail, R., Hughes, J., et C. Arthur, 1976, *Transportation Services for the Elderly and Disabled*, Nouveau-Brunswick, Centre for Urban Policy Research.
- Burkhardt, J., Henrick, J., et P. McGavock, 2000, *Assessment of the Economic Impacts of Rural Public Transportation*, Transit Cooperative Research Program (TCRP); Transportation Research Board, National Research Council.
- Carnahan, T., et C.A. Miller, 1991, *Housing and transportation study*, Lambton County.
- Carp, F.M., 1988, Significance of mobility for the well-being of the elderly dans Transportation Research Board, *Transportation Research Board Special Report 218, Transportation in an aging society (1-20)*, Washington D.C., Transportation Research Board.
- CCOAO, Conseil consultatif de l'Ontario sur l'âge d'or, 1980, *Towards an Understanding of the Rural Elderly*, Toronto (Ontario), Conseil consultatif sur l'âge d'or.
- CCOAO, Conseil consultatif de l'Ontario sur l'âge d'or, 1987, *The Freedom to Move is Life Itself: A Report on Transportation in Ontario*, Ottawa, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario.
- Centre de développement des transports, Transports Canada, 1998, *Accessibilité des transports au Canada : Manuel de planification*. Ottawa, gouvernement du Canada.

- Comité organisateur canadien pour 1981, *Transportation: Direction for Action*, Ottawa, Comité organisateur canadien pour 1981.
- Commission canadienne des transports, 1984, *Special Needs in Public Transportation: Some Survey Results*, Ottawa, gouvernement du Canada.
- Community Transportation Association
Atlas/Data:<http://www.ctaa.org/ntrc/rtap/pubs/atlas/intro.shtml>
- Conférence européenne des ministres des Transports, 1980, 'Social Service' Transport: *Transport for Elderly et Handicapped Persons*, Paris, OCDE, Service des publications.
- Conférence européenne des ministres des Transports, 1986, *Transport for Disabled People: International Comparisons of Practice and Policy with Recommendations for Change*, Paris, OCDE, Service des publications.
- Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés, 1978, *Proceedings of a National Transportation Symposium*, coparrainé par Santé et Bien-être social Canada et Transports Canada, Toronto, Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés.
- Conseil consultatif de l'Ontario sur l'âge d'or (CCOAO), 1992, *Rural Roots: Aging in small and rural communities in Ontario*, Toronto (ON).
- Cottrell, F., 1975, Transportation of the rural aged, dans Robert C. Atchley et Thomas O. Byerts (dir.), *Rural Environments and Aging*, Washington D.C., Gerontological Society, p. 187-216.
- Coward, R.T., 1979, Planning community services for the rural elderly: Implications from research, *The Gerontologist*, 21 (1), p. 275-281.
- Coward, R.R., Cutler, S.J., et R.A. Mullens, 1990, Residential differences in the composition of the helping networks of impaired elders, *Family Relations*, 39, p. 44-50.
- Coward R.T., et G.R. Lee, 1985, *The Elderly in Rural Society*, New York, Springer Publishing Company.
- Cullinane, S., et G. Stokes, 1998, *Rural Transport Policy*, Pergamon, Amsterdam.
- Cutler, S.J., et R.T. Coward, 1992, Availability of personal transportation households of elder: Age gender, and residence differences, *The Gerontologist*, 32 (1), p. 77-81.

- Dillman, D.A., et D.J. Hobbs (dir.), 1982, Rural Society in U.S.: Issues for the 1980's, *The Rural Study Series for the Rural Sociological Society*, Boulder, Westview Press.
- Dunnett, B.C., 1991, *Housing et support services for the elderly in small communities: The potential for the Abbeyfield model in rural Ontario*, Département de géographie, mémoire de maîtrise, Université de Guelph, Guelph (ON).
- Farrington, J., Gray, D., et S. Martine, 1997, Rural car dependence and the rising costs of car use, *Town et Country Planning*, juillet-août, p. 214-216.
- Fiche d'information américaine sur les formules de financement des programmes de transport non urbain : <http://www.fhwa.dot.gov/tea21/factsheets/nonurbfg.htm>.
- Fiche d'information américaine sur les formules de financement des programmes de transport des personnes âgées : <http://www.fhwa.dot.gov/tea21/factsheets/elderfg.htm>
- Fisher, D.U., Knutson, R.D., et H. Ladewig, 1992, Policy and multicommunity development, dans Lorsching, P.F., Borich, T.O., et J. Stewart, *Multicommunity Collaboration: An Evolving Rural Revitalization Strategy*, North Central Regional Center for Rural Development, University Publications, Iowa State University.
- Forest, S., 1995, Rural Early Intervention Training: Challenges and Strategies, *Zero to Three*, avril-mai, p. 22-28.
- Fraser, B.S., et A.M. Fuller, 1989, One-stop access for citizens: a model of integrated service delivery for rural areas, dans Lewis, S.J. (dir.), *Aging and Health: Linking Research and Public Policy*, Lewis, Chelsea, MI, p. 101-110.
- Freund, K., 1998, Build it and they will come, ITN seeks sustainable senior transit service with car-like convenience, *Community Transportation*, septembre-octobre.
- Friedmann, E. A., et D.J. Adamchak, 1983, Societal aging and intergenerational support systems, dans Anne-Marie Guillemard (dir.), *Old Age and the Welfare State*. Sage, CA.
- Fuller, A., 1978, The rural transportation problem in Canada: The mobility club solution, dans Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés, *Proceedings of a National Transportation Symposium*, coparrainé par Santé et Bien-être social Canada et Transports Canada, Toronto, Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés.
- Fuller, A., et coll., 2001.

- Fuller, A.M., et M. Herold, 2001, *Community-Based Responses to Rural Transportation Issues in Ontario: A Review of the Ontario Community Transportation Action Program (CTAP), 1998-2000*, École de planification et de développement rural, Université de Guelph, Guelph (Ontario).
- Gething, L., 1997, Sources of double disadvantage for people with disabilities living in remote and rural areas of New South Wales, Australia, *Disability and Society*, 12(4), p. 513-531.
- Grant, P.R., 1983, Creating a feasible transportation system for rural areas: Reflections on a symposium, *Canadian Journal on Aging*, 2(1), p. 30-35.
- Grant, P.R., et B. Rice, 1983, Transportation problems of the rural elderly: A needs assessment, *Canadian Journal on Aging*, 2(3), p. 107-124.
- Greene, M., 1987, *Coordinating Rural Transit: Stretching State Resources For Better Service*, Lexington, KY, The Council of State Governments.
- Gulati, R., 1999, Where do interorganizational networks come from?, *American Journal of Sociology*, 104 (5), p. 1439-1493.
- Herold, M.A., 2001, *Coordination Efforts in Rural Communities: An Exploratory Study of Transportation Projects in Rural Ontario*. École de planification et de développement rural, Université de Guelph, Guelph (Ontario).
- Hodge, G., 1987, *The elderly in Canada's small towns: Recent trends and their implications*, (Publications hors-série n° 43), Université de la Colombie-Britannique, Centre for Human Settlements.
- Hodge, G., 1989, Retirees in the local economy: Blessing or blight? dans Keith M. Cossey (dir.), *Rural Environments and the Elderly: Impact, Contributions and Needs Fulfillment*, Département de géographie – Programme de recherche et d'études du monde rural et des petites villes, Université de Mount Allison, N.-B.
- Jennings, E.T., et J.A.G. Ewalt, 1998, Interorganizational coordination, administrative consolidation, and policy performance, *Public Administration Review*, 58 (5), p. 417-428.
- Joseph, A.E., et A.M. Fuller, 1988, Aging in rural communities: Interrelated issues in housing, services, and transportation, *Papers on Rural Aging* 87/3, Université de Guelph, Centre de recherche en gérontologie.
- Joseph, A.E., et A.M. Fuller, 1991, Towards an integrative perspective on the housing, services, and transportation implications of rural aging, *Canadian Journal of Aging*, 10 (2), p. 127-148.

- Kehm, W., 1998, Spatial organization, habitat, and mobility dans Fuller, T., et Brenner R. (dir.), *Towards a Sustainable Community. The Guelph Round Table on the Environment and Economy*, Guelph (ON).
- Kidder, A., 1989, Passenger transportation problems in rural areas dans W.R. Gillis (dir.), *Profitability and mobility in rural America: Successful approaches to tackling rural transportation problems*, p. 131-145, University Park, PA, The Pennsylvania State University.
- Krout, J.A., 1987, Rural vs. urban differences in elderly parent's contact with their children, *The Gerontologist*, 28 (2), p. 198-203.
- Lee, G. R., Coward R.T., et J.K. Netzer, 1994, Residential differences in filial responsibility expectations among older persons, *Rural Sociology*, 59 (1), p. 100-109.
- Lewis, D., Guthrie, B., Friedrichs, P., et J. Hicking, Management Consultants, 1991, Transportation for disabled persons in Ontario. Towards a strategy for the 1990s, dans Norrbom, C., et Stahl, A. (dir.), *Mobility and Transport for Elderly and Disabled Persons*, Philadelphia, Gordon and Breach Science Publishers.
- Logue, B. J., 1987, Public transportation disability and the elderly; an assessment based on 1980 census data, *Population Research and Policy Review*, 6, p. 177-193.
- Lowry, L., 1975, Social welfare and the aging dans M.M. Smeltzer, S.L. Corbett et R.C. Atchley (dir.), 1978. *Social Problems of the Aging: Readings*, Wadsworth Publishing Co., CA.
- McCulloch, B.J., et V.R. Kivett, (1995), Characteristics of and survivorship among the very old: Implications for rural families and service delivery, *Family Relations*, 44, p. 87-94.
- Matthews, S. H., 1982, Participation of the elderly in a transportation system, *The Gerontologist*, 22 (1), p. 26-31.
- McCall, H.C., (2000), *Coordination of Transportation for the Elderly; Report 98-S-35*, Office of the State Comptroller; New York State, (<http://www.osc.state.ny.us/audits/allaudits/093000/98s35.pdf>)
- McCall, H. C., (2000), McCall urges State Office for the Aging to better track transportation of New York's elderly, communiqué, Office of the New York State Comptroller, New York State, (<http://www.osc.state.ny.us/press/releases/nov00/112800.htm>).

- McDonough-Mercier, J., L. Paulson et E.W. Morris, 1988, Rural et urban elderly: Difference in the quality of the parent-child relationship, *Family Relations*, 37, p. 68-72.
- McGhee, J.L., 1983, Transportation opportunity and the rural elderly: A comparison of objective and subjective indicators, *The Gerontologist*, 25 (3), p. 505-511.
- Ministère de la Citoyenneté et ministère des Transports, (2001), *Coordinated Community Transportation Resource Manual*.
- Ministre délégué aux Affaires des personnes âgées, 1985, Elderly Residents in Ontario: Their Use of Transportation, Toronto, Ministre délégué aux Affaires des personnes âgées.
- Ministère des Transports, 1996, communiqué de presse, Province promotes local transportation coordination, Toronto (Ontario).
- Mizrahi, R., 1999, Strategies for effective collaborations in the human services, *Social Policy*, été, p. 5-20.
- Multisystems Inc, Transit Plus Inc, Martin, K., Tull, T., et IBI Group, (1999), *Integrating School Bus and Public Transportation Services in Non-Urban Communities*. Transit Cooperative Research Program, (TCRP), Transportation Research Board, National Research Council.
- Newhouse, J. K., 1995, *Rural and Urban Patterns: An Exploration of how Older Adults use In-Home Care*, New York, Garland Publishing.
- New York State – Aging : <http://www.aging.state.ny.us/explore/index.htm>
- New York State Department of Transportation (NYSDOT), (1998), *Intelligent Transportation Systems for Rural and Small Urban Areas*, Castle Rock, Black and Veatch, New York, (http://www.dot.state.ny.us/traffic/its/mov_toolbox.pdf).
- Noble, C., 1985, *Handi-Travel: A Resource Book for Disabled and Elderly Travellers*, Toronto, Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés.
- Nowland-Foreman, G., 1988, Purchase of service contracting, voluntary organizations and civil society, *American Behavioural Scientist*, 42 (1), p. 108-123.
- Office des transports du Canada, 1993, *The Road to Accessibility: An Inquiry into Canadian Motor Coach Services*, Ottawa, gouvernement du Canada.
- Patton, C.V., 1975, Age grouping and travel in a rural area, *Rural Sociology*, 40 (1), p. 54-63.

- Pickering, J., 1987, *Analysis of Transportation for the Elderly in Bruce County*, Huron County Board of Health.
- Powers, E.A., et V.R. Kivett, 1992, Kin expectations and kin support among rural older adults, *Rural Sociology*, 57 (2), p. 194-215.
- Ramsey, T., L. Alderman, S. Shaw et L. Lapensée, 1998, *Rural Youth Strategy Report*, www.gov.on.ca/OMAFRA/english/rural/strategy.html#TRANSPORTATION.
- Rapheal, D., 2001, *Medicaid Transportation: Assuring Access to Health Care: A Primer for States, Health Plans, Providers et Advocates*, Community Transportation Association of America.
- Research and Training Center on Rural Rehabilitation Services (RTC/Rural), (1999), *Rural Facts: Inequities in Rural Transportation*.
(<http://ruralinstitute.umt.edu/rtrcrural/IL/Ruralfacts/TrnInequitiesFact.htm>)
- Revis, J.S., et B.D.Revis, 1978, Transportation and disability: An overview of problems and prospects, *Rehabilitation Literature*, 39(6-7), 170-179
- Rogers, D.L., et D.A. Whetten, 1982, *Interorganizational Coordination*, Iowa State University Press, Ames.
- Rosentraub, M., et J. Gilderbloom, 1989, The invisible jail, *Social Policy*, été, p. 31-33.
- Rural Law Center – New York State : <http://www.rurallawcenter.org/initiatives.html>
- Rural Transit Assistance Program (RTAP) – New York State
<http://www.dot.state.ny.us/pubtrans/rtap.html>
- Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning, 1974, *A Study on Transportation Needs of the Handicapped*, Saskatchewan, Saskatchewan Coordinating Council on Social Planning.
- Scott, J.P., et K.A. Roberto, 1985, Use of informal and formal support networks by rural elderly poor, *The Gerontologist*, 25 (6), p. 624-630.
- Sewell, J.P., 1998, Introduction dans Fuller, T., et Brenner, R. (dir.), *Towards a Sustainable Community*, The Guelph Round Table on the Environment and Economy, Guelph (ON).
- Shaffer, R., 1992, Benefits and costs of multicommunity collaboration dans Korsching, P. F., T.O., Borich et J. Stewart (dir.), *Multicommunity Collaboration: An Evolving Rural Revitalization Strategy*, North Central Regional Center for Rural Development, University Publications, Iowa State University.

- Smith, B. W., et J. Hittamn, 1988, Who are the elderly users of transportation? *Journal of Applied Gerontology*, 7 (4), p. 279-384.
- Social Planning Council of Kitchener-Waterloo, 1978, *Transportation Needs of the Mobility Handicapped*, Kitchener-Waterloo, Social Planning Council of Kitchener-Waterloo.
- Statistique Canada, 1996, Estimations démographiques,
www.statcan.ca:80/english/pgdb/People/Population/demo23c.htm
- Stommes, E. S., 1990, Rural passenger mobility in the 1990's: Emerging local solutions, *Rural Sociology*, 10 (3), p. 13-19.
- Stunkel, E., 1997, Rural public transportation and the mobility of older persons: Paradigms for policy, *Journal of Aging and Social Policy*, 9 (3), p. 67-86.
- Sutton, J., 1988, *Transport Coordination and Social Policy*, Brookfield, Vermont, Gower Publishing.
- Taylor, A., et S. Quiring, 1974, cité dans *Transportation for the Handicapped: Let's Decide the Future* (séminaire), Saskatoon, Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés.
- Transports Canada, 1999, *Les transports au Canada 1999 : Rapport annuel*, www.tc.gc.ca.
- Wachs, M., 1988, The role of transportation in the social integration of the aged, dans Committee on an Aging Society, *America's Aging: The Social And Built Environment In An Older Society*, Washington, D.C., National Academy Press.
- Wacker, R.R., Roberto, K.A., et L. E. Piper, (1998), *Community Resources for Older Adults*. Thousand Oaks, Canada, Pine Forge Press.
- Zarean, M., Buergler, B., Sajovec, J., Burkhardt, J., et C. L. Schweiger, 1998, *Rural Transportation Technologies: User Needs and Applications*, Office of Safety and Traffic Operations RandD, Virginia. (<http://ntl.bts.gov/DOCS/fr-798.html>)