
Du Pacte rural, de sa gestion, à l'émergence d'une éthique du développement en région ¹

R. Mathieu Vigneault ²

En 1979, dans la foulée de la reconversion de l'État national en État subsidiaire, sont créées les municipalités régionales de comté (MRC). Celles-ci allaient avoir pour mission, sur le plan idéologique du moins, de rapprocher la population de la gestion du territoire et de promouvoir le développement de ceux-ci. Dans les faits naquit une instance sans beaucoup de pouvoir, un organisme apatride. Toutefois, 25 ans plus tard, il apparaît que, si le geste fut sous certains aspects inefficaces, le contexte dans lequel il a été posé allait marquer le début d'une nouvelle ère dans la gestion du régional.

Dans cet esprit, un peu plus de 20 ans plus tard, le gouvernement du Québec adopte la Politique nationale de la ruralité (PNR)

Le gouvernement du Québec adopte la Politique nationale de la ruralité (PNR) comme grand ensemble de mesures destinées à favoriser le développement des régions.

comme grand ensemble de mesures destinées à favoriser le développement des régions. Au nombre de celles-ci, le *Pacte rural* constitue à notre avis la plus novatrice et structurante, sur le plan qualitatif, des initiatives de l'État québécois dans sa fonction d'État partenaire ³. Dans les faits, sur cinq ans, l'État s'engage à verser annuellement une somme d'argent devant être distribuée par les conseils des MRC sous forme de subside au développement.

L'expérience dont nous allons faire état à partir de celle de la MRC de La Nouvelle-Beauce se présente, sous plusieurs aspects, comme le test ultime devant faire la démonstration de la maturité des régions face à une plus grande autogestion. Toutefois, deux problématiques apparaissent inévitablement : la première se résume à savoir qui gère les fonds du Pacte rural et la seconde, comment gérer les fonds ? Ainsi, la première problématique en est une de gestion et la deuxième, qui implique un pouvoir discrétionnaire de financement, en est une d'éthique. À l'heure où une véritable décentralisation vers les régions semble en-

visageable, il apparaît pertinent de se pencher sur cette expérience singulière de gouvernance régionale.

L'organisation : pour une saine gestion interne

Sur le territoire de La Nouvelle-Beauce, l'initiative du gouvernement québécois a donné lieu à la mise sur pied d'une instance consultative particulière. Celle-ci regroupe depuis l'automne 2002 deux administrateurs : le directeur général et l'agente rurale du Centre local de développement (CLD) de La Nouvelle-Beauce, de même que deux membres du conseil de la MRC de La Nouvelle-Beauce : le directeur général et le chargé de projet de l'organisme. Cette instance, nommée comité mixte MRC-CLD, agit à titre d'entité-conseil auprès du conseil de la MRC ⁴.

La MRC de La Nouvelle-Beauce, en collaboration avec le CLDNB, a mis sur pied, en novembre 2002, un comité consultatif ayant pour mission de proposer un plan de travail au conseil de la MRC, de recevoir les projets, de les analyser à partir d'une grille de pointage et d'émettre ses recommandations au conseil de la MRC. Aussi, le comité consultatif a obtenu le mandat de soutenir les promoteurs des projets réputés recevables, y compris ceux dont le dossier est incomplet.

Enfin, le comité doit faire le suivi des projets en cours d'analyse et ce, en fonction des objectifs spécifiques et généraux déterminés dans le protocole d'entente signé entre le promoteur et la MRC; puis évaluer le niveau d'avancement du

projet afin d'autoriser le deuxième et le troisième versement de la somme accordée préalablement.

Bien entendu, le mariage entre la culture de la MRC, *organisme politique de concertation régionale*, et la culture du CLD, *organisme régional de développement des communautés locales*, ne s'est pas fait sans heurt. Toutefois, à la suite de quelques compromis de part et d'autre, un certain *modus vivendi* semble s'être installé.

Dans les faits, il faut considérer les cultures dites organisationnelles comme des amalgames uniques, dans l'espace et le temps, de variables universelles. Conséquemment, une culture organisationnelle est un **système** cohérent dont les limites sont définies par un certain nombre d'éléments dont les croyances, les valeurs, les mythes, etc. qu'un groupe de personnes tient pour importants. Pour sa part, M.Yves Bertrand parle de valeur organisationnelle servant à fonder « implicitement ou explicitement, les choix et les actions chez un groupe »⁵. **La culture organisationnelle prescrit donc les comportements.**

Le mariage entre la culture de la MRC, organisme politique de concertation régionale, et la culture du CLD, organisme régional de développement des communautés locales, ne s'est pas fait sans heurt.

Dans le cas de l'organisation qui nous concerne, il semble que les deux organismes impliqués dans le comité mixte avaient les mêmes valeurs de base, soit la concertation, le partage, l'entraide, le respect des communautés locales, le respect des institutions, la démocratie/consultation, le professionnalisme et l'esprit de communauté régional. De toute évidence, l'origine commune de la majorité des membres du comité n'est pas sans orienter la palette des valeurs. Il nous semble toutefois impossible de hiérarchiser ces valeurs à l'heure actuelle, car, bien que le comité soit aujourd'hui relativement homogène, la symbiose n'est pas complète. Il n'en demeure pas moins que ceux-ci, réunis en une seule entité, ont pu s'entendre sur un plan de travail structuré et une série d'objectifs à atteindre, définissant du même coup les balises d'une identité en émergence :

- maintenir ou favoriser le retour des jeunes et des familles en région;
- favoriser la participation des jeunes... à la vie de la communauté;
- améliorer les services publics tels que le transport communautaire, les activités culturelles, etc.;
- encadrer les promoteurs qui contribuent à la dynamisation de la communauté;
- favoriser l'émergence de nouveaux produits dans une perspective de développement durable;
- mettre en valeur la créativité et le capital humain du territoire;
- prolonger les filières de production⁶.

Pour rencontrer ces objectifs, le comité mixte a dû se définir un plan de travail éminemment teinté des principales valeurs mentionnées précédemment. Ainsi, dans ses énoncés de travail (2002-2003), le comité clarifie son désir de profiter des conseils et de s'inspirer des réflexions de la majorité des intervenants socio-économiques du territoire. À cet égard, le comité considère extrêmement importantes les consultations, portant sur divers aspects de l'avenir de la région, qui ont eu ou auront lieu. Dans les faits, au cours de ces consultations, plusieurs citoyens provenant de tous les secteurs socio-économiques ont exprimé leurs besoins et ont communiqué leurs projets d'avenir. Ces informations précieuses, colligées dans quelques documents, représentent, selon le comité, l'essentiel des voies de développement du territoire :

- la consultation concernant le Schéma d'aménagement révisé – second projet de la MRC;
- le Plan d'action local sur l'économie et l'emploi 2002-2004 du CLD (Palée) ;
- le Plan stratégique 2002-2007 du CRCO Chaudière-Appalaches, rédigé à la suite du vaste sommet régional de mars 2002;
- le compte rendu du colloque sur l'avenir des régions orchestré par la Fédération québécoise des municipalités le 6 septembre 2002;
- les attentes signifiées au CLD par la MRC de La Nouvelle-Beauce pour 2002;
- la politique du CLD de La Nouvelle-Beauce en matière de ruralité;
- le projet-pilote d'accueil touristique (PPAT).

C'est donc en empruntant la voie tracée par ces outils de développement, résultat de consultations sérieuses, que le comité mixte MRC-CLD désire engager les

sommets liés au Pacte rural dans un esprit de développement durable, d'augmentation de la qualité de vie des citoyens et d'engagement communautaire de ceux-ci.

Parallèlement, il apparaît que seule l'importance ou la priorité de certaines valeurs semble faire obstacle à l'apparition d'une culture propre au comité. C'est le cas d'ailleurs en ce qui concerne la primauté du local communautaire sur le régional et vice-versa. C'est donc entre autres pour cette raison qu'il nous a été impossible de hiérarchiser les valeurs dominantes. Par exemple, pour certains, le développement devrait être direct, principalement orienté vers les localités et les individus et plus sensible aux valeurs communautaires. Pour d'autres, le développement devrait être indirect, inductif, contaminant et généralement orienté vers le régional. Chose intéressante, cette dualité des orientations ne représente pas le clivage organisationnel. Pourtant, il n'y a pas là matière à conflit, car tous ont le même objectif, soit le bien-être de la communauté régionale. Néanmoins, il existe bel et bien un écart fondamental au niveau de l'ingénierie du développement.

Toutefois, cet écart témoigne à la fois de la diversité des approches des décideurs régionaux, ce qui ultimement représente un véritable atout pour le devenir de la région, mais aussi des deux grands pôles d'émergence de la culture organisationnelle du comité, soit les cultures organisationnelles préexistantes (cultures de la MRC et du CLD) et les orientations personnelles des participants. En effet, il apparaît évident que la MRC, co-signataire du Pacte rural avec le défunt ministère des Régions et organisme mandataire pour le gouvernement, a teinté la culture organisationnelle du comité. Constatons, par exemple, que le préfet de la MRC préside le comité et que le chargé de projet de la MRC en est le secrétaire. De même, pour les deux premières années d'application, et compte tenu de l'importance de certains dossiers, la majorité des sommes allouées à ce jour l'ont été pour des projets régionaux⁷. Par ailleurs, mentionnons l'apport considérable du CLD qui, jusqu'à tout récemment, était l'interlocuteur privilégié du ministère des Régions et qui possède un droit de regard sur les activités du comité. Enfin, de toute évidence, chaque personne siégeant sur le comité teinte la culture de l'organisation, et c'est aussi vrai pour les délégués du CLD que pour ceux de la MRC.

L'éthique ou la gestion du réel

Par contre, il nous semble que la culture organisationnelle inscrite dans le plan de travail ne peut tout couvrir. Il n'est pas rare de faire face à des situations qui dépassent les cadres établis et qui demandent une réaction immédiate. Il devient donc important de savoir gérer les zones grises, de faire appel à l'éthique. De façon générale, l'éthique est un mode de pensée qui s'acharne à replacer la personne au centre. Précisément, l'éthique est un outil cognitif critique qui oriente l'action lors de situations hors normes ou non encadrées par des valeurs ou la déontologie. En d'autres mots, l'éthique réfère à l'univers de la réflexion rationnelle et critique qui doit orienter l'action.

Seule l'importance ou la priorité de certaines valeurs semble faire obstacle à l'apparition d'une culture propre au comité.

À cet effet, constatons la lente mais certaine professionnalisation de la caste des élus et des administrateurs des organismes régionaux et celle des instances de développement en général, mais particulièrement celle qui entoure le conseil de la MRC. Ce phénomène très intéressant et porteur d'avenir crée cependant une situation d'écart entre le comité et ses obligés⁸ c'est-à-dire, les maires de la MRC. Ainsi, bien que les valeurs de base véhiculées à l'interne par le comité mixte soient particulièrement d'avant-garde et modernes, elles ne le sont pas nécessairement pour ceux qui donnent un sens au comité et le désignent comme *mandataire temporaire*.

En ingénierie du développement (qui se veut être le chaînon manquant entre la théorie et le terrain), le développement éthique correspond non pas à un type mais à un esprit, une philosophie qui repositionne la communauté ou, à plus petite échelle, la personne comme principal intervenant-objectif du processus de développement. À plus forte raison, la communauté devient l'objet fondamental au centre de tout développement. Idéalement, le développement éthique ne cherche pas le profit personnel et la croissance économique, mais le développement socio-économique de la collectivité. Toutefois, les objectifs et les résultats qui seront parfois quantitatifs, mais le plus souvent qualitatifs, n'excluent en rien les retombées économi-

ques d'un projet. Il n'en demeure pas moins qu'un projet de croissance économique (par exemple l'expansion du marché d'une entreprise privée en Asie) peut difficilement être éthique, car il vise d'abord l'enrichissement de quelques privilégiés.

Donc, un projet de développement est éthique lorsqu'on constate que ses objectifs fondamentaux et les modes d'atteinte de ceux-ci visent le bien commun. Que l'objectif derrière l'action se rapporte à la progression du bien-être de la communauté et de la personne parce que le promoteur place en avant les besoins réels et exprimés de chaque individu. Dans cet esprit, le développement pourra être considéré durable puisqu'il se renouvellera par lui-même, car chaque personne a des besoins qui se renouvellent. En d'autres termes, le développement durable sera éthique, car il se rapporte toujours à la personne, et le développement éthique sera durable parce que cette personne a des besoins en perpétuels changements.

Un projet de développement est éthique lorsqu'on constate que ses objectifs fondamentaux et les modes d'atteinte de ceux-ci visent le bien commun.

D'autre part, si le développement éthique est une philosophie, l'éthique du développement est autre chose. Il s'agit de la façon d'être, de manœuvrer au quotidien à l'intérieur d'un processus de développement. Bien entendu, l'éthique du développement a parfois quelque chose de l'éthique politique, de l'éthique d'intérêt, mais elle n'en est pas moins d'une importance capitale, car structurante et efficace. En réalité, l'éthique du développement est un art qui ne s'apprend pas, enfin pas encore, sur les bancs d'école, mais que l'on acquiert au contact d'un territoire particulier.

L'éthique du développement couvre un certain nombre de détails très importants dont il faut être conscient lorsqu'on se lance dans un processus de développement. Il peut s'agir des filières politiques officielles ou implicites, des groupes d'influence (gens d'affaires, professionnels, etc.), du langage (croissance, développement, ouvert, fermé), des successibilités, etc. À plus forte raison, ne pas connaître ces réalités peut mener à un échec à moyen, voire à très court terme, d'un projet de développement.

À la source, le terme éthique dans « éthique du développement » a la même résonance, la même signification que le terme éthique dans « développement éthique ». Tous deux reportent la personne ou la communauté au centre des préoccupations. Ainsi, il ne peut y avoir de « moi et seulement moi » à l'intérieur d'aucune des deux approches, c'est la collectivité qui doit être la source et l'objectif de toute action.

Dans le cas qui nous préoccupe, à partir de ses valeurs intrinsèques, le comité s'est bâti un code de conduite, une façon de faire les choses qu'il a nommé plan de travail du Pacte rural. Ce plan de travail reprend l'intégralité des valeurs présentées plus haut à l'intérieur de balises qu'il se donne pour effectuer son travail. Cependant, le comité n'hésite pas à s'écarter de son propre code de conduite et cela, en toute connaissance de cause pour considérer davantage ou plus adéquatement les besoins et la volonté de ses obligeants. À ce moment, le comité n'est déjà plus encadré par ses valeurs et se réclame, implicitement, d'un certain mode de réflexion qui place l'obligeant et, à plus grande échelle, la région au centre de l'analyse et de la recommandation.

Cette transmutation de la position du comité crée des situations dans lesquelles le comité se retrouve entre deux ou plusieurs valeurs ou en opposition directe avec ses propres valeurs. C'est à cet instant précis qu'apparaît clairement le niveau d'éthique qui anime le comité. En effet, la pertinence de certains leaders qui sont liés au monde de la gestion du développement régional émane du fait que ceux-ci déjeunent, font du sport, prient, assistent à des spectacles avec les seuls vrais porteurs de développement : les citoyens. Ainsi, ayant développé une conception réaliste et régionalisée du développement et une éthique propre imprégnée de quotidienneté et de flexibilité, les gestionnaires régionaux sont certainement les plus aptes à gérer les outils (\$) et autres) du développement régional. Toutefois, il n'en demeure pas moins que ceux-ci doivent être des plus connaisseurs en ce qui concerne les principes de développement (formation initiale, formation continue et connaissance du milieu). De cette façon, ils pourront implanter une dynamique et une logique d'ingénierie du développement pour ainsi baliser le chemin du devenir de la communauté.

Dans les faits, nous serions tentés d'identifier cette aisance à sortir du cadre préalablement établi par le

comité lui-même à la nécessité de satisfaire aux besoins de ses obligés. D'autre part, cet idéal de flexibilité des gestionnaires s'inspire, par opposition, de l'immobilisme des paliers supérieurs de gouvernement que les membres du comité ont en horreur. De toute évidence, il est clair pour les membres du comité que la pertinence de leur travail, de leurs délibérations réside dans le fait qu'il y a des gens qui souhaitent initier des projets avec l'aide des fonds du Pacte rural, qu'il y aura activité humaine⁹.

Ce type d'éthique pourra être considéré par quelques-uns, avec raison d'ailleurs, comme de l'éthique politique apparentée à une certaine éthique des affaires. Une éthique intéressée. Repositionner la personne au centre de l'analyse et de la recommandation est certes un outil fort efficace pour éviter les accusations politiques. Toutefois, il appert que cette forme d'éthique est, dans le cas qui nous intéresse, authentique ou du moins qu'elle tend vers l'authenticité. Ce qui permet d'affirmer cela, c'est la constante et l'honnête référence des leaders du comité à l'équité qui, bien qu'elle puisse être considérée comme une valeur au même titre que les autres, représente bien plus. En effet, au sein de ce comité, **l'équité constitue le fil d'Ariane ou plutôt le lieu ultime de convergence des valeurs et de l'éthique.**

Conclusion

Au fil des ans, la polémique de la décentralisation de certains pouvoirs vers les régions fait son œuvre et, c'est une caractéristique de notre société démocratique, progresse très lentement. Cependant, n'y voyons pas là une critique de la lenteur de l'évolution des mentalités de nos gestionnaires provinciaux et fédéraux, enfin pas dans ce cas précisément. Au contraire, la maturation, résultat de cette lenteur si agaçante, constitue aujourd'hui une assise solide pour les régions, car, à trop faire vite, on fait souvent mal les choses. Dans les faits, les 25 dernières années ont constitué une période d'incubation, de raffinement de l'enfant mal né.

Aujourd'hui, à tout le moins en Nouvelle-Beauce, il apparaît que les élus ont démontré, avec l'application du Pacte rural, leur capacité à gérer des fonds publics. Selon nous, la Nouvelle-Beauce fait en ce moment la démonstration de sa capacité à se gérer sérieusement et professionnellement pour l'avenir de nos communautés.

Ainsi, constatons l'intégration, le civisme et le bon sens qui ont donné naissance au comité mixte MRC-CLD et ce, sans querelle organisationnelle. N'est-ce pas là une preuve de maturité de cette région et des autres qui ont fait de même ? Par ailleurs, nous observons que les valeurs des personnes et le contexte de naissance du comité ont instinctivement structuré la nature et la forme de celui-ci, constituant les premiers outils d'organisation interne du groupe. À l'intérieur de ce cadre, ces valeurs ont permis la mise en place d'un code de conduite et d'une série d'objectifs clairs.

Ainsi, il apparaît, dans un premier temps, que les valeurs qui fondent la culture organisationnelle de l'organisation ciblée sont et demeurent des éléments importants. Néanmoins, cette culture organisationnelle n'est structurante qu'en ce qui concerne la gestion de l'interne. Hors de cet espace, la culture organisationnelle ne constitue plus cette référence et perd de sa prégnance.

Selon nous, la Nouvelle-Beauce fait en ce moment la démonstration de sa capacité à se gérer sérieusement et professionnellement pour l'avenir de nos communautés.

C'est à ce moment que la présence d'un certain niveau d'éthique prend la totalité de son importance, c'est-à-dire à l'instant où l'individu (le comité) rencontre ou fait face à un autre individu (ou organisation) issu d'une autre culture organisationnelle. À cet égard, la flexibilité devient cet outil indispensable qui permet l'interaction harmonieuse avec l'autre, la communauté. Une interaction qui s'incarne nécessairement dans des actions, des faits et des réalités.

En clair, l'éthique est ce mode ou cette philosophie de gestion du réel, de la *communalité* de l'activité humaine. En Nouvelle-Beauce, dans le cas de l'organisation qui nous intéresse, ce mode de gestion du réel s'inscrit dans une évidente et nécessaire flexibilité, flexibilité qui replace toujours le citoyen, la région au centre de toute préoccupation.

Notes et références

¹ L'auteur désire remercier les membres du comité et particulièrement M. Ghislain Poulin, directeur général de la MRC de La Nouvelle-Beauce, pour ses précieux conseils.

-
- ² R. Mathieu Vigneault est détenteur d'une Maîtrise en études et interventions régionales (MEIR) de l'Université du Québec à Chicoutimi. Il occupe actuellement un poste d'agent de recherche à la MRC de La Nouvelle-Beauce et poursuit une Maîtrise en gestion et développement des organisations à l'Université Laval.
- ³ Pour plus de détails, voir : Dugas, Clermont (2003). « La politique québécoise de la ruralité », revue *Organisations et territoires*, vol. 12, n° 2, printemps-été, p. 41-48.
- ⁴ Tiré du plan de travail actualisé de la MRC de La Nouvelle-Beauce, 2002, p. 3.
- ⁵ Bertrand, Yves (1991). *Culture organisationnelle*, Sillery, PUQ, p. 69.
- ⁶ MRC de La Nouvelle-Beauce (2003). *Plan de travail actualisé 2003-2004 de la MRC de La Nouvelle-Beauce*, Sainte-Marie, p. 2.
- ⁷ Un projet considéré local est un projet soumis et réalisé par un promoteur issu de la société civile du territoire (comité ponctuel, organisme communautaire, OSBL et autres), donc non public ou non gouvernemental (ONG) et dont les *retombées attendues ou envisageables* se limitent à la communauté locale d'origine. Un projet considéré régional est un projet soumis et réalisé par tout promoteur issu de La Nouvelle-Beauce (comité ponctuel, organisme communautaire, OSBL, municipalité et autres), dont les *retombées attendues ou envisageables* impliquent une ou des communautés de la MRC (MRC de La Nouvelle-Beauce, 2003, *op. cit.*, p. 5).
- ⁸ Certains utiliseront le terme « client ». Nous emploierons plutôt le terme « obligé ».
- ⁹ Bertrand (1991), *op. cit.*, p. 74.