

# Les initiatives de développement local au Portugal

## Entre régularisation et autonomie

# Local development initiatives in Portugal

## Between regulation and autonomy

Alcides A. Monteiro

Number 309, July 2008

Dynamiques associatives  
Nonprofit dynamics

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1021119ar>  
DOI: <https://doi.org/10.7202/1021119ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association Recma

ISSN

1626-1682 (print)  
2261-2599 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Monteiro, A. A. (2008). Les initiatives de développement local au Portugal : entre régularisation et autonomie. *Revue internationale de l'économie sociale*, (309), 64–75. <https://doi.org/10.7202/1021119ar>

Article abstract

Despite their lack of a legal status that gives them a specific legal identity, the structures called “Local Development Associations” and “Local Development Initiatives” in this article are currently recognized in Portugal not only by local communities but also by institutions and government as important elements in the implementation of local development. How can these initiatives, which proliferated in the early 1990s, be defined? What fields are they active in and what are the principles that guide their activities? What means do they have at their disposal? This article proposes to answer these questions drawing upon case studies of 196 organizations that have important projects. Between tools of public policy and community activism, local development initiatives are grouped by the author into four types according to their differing degrees of autonomy in relation to the State and the market.

# LES INITIATIVES DE DÉVELOPPEMENT LOCAL AU PORTUGAL

Entre régulation et autonomie

par Alcides A. Monteiro (\*)

*Sans avoir un statut juridique qui leur donne une spécification légale, les structures appelées ici « associations pour le développement local » (ADL) ou « initiatives de développement local » (IDL) sont aujourd'hui, au Portugal, reconnues non seulement par les populations, mais aussi par des institutions et par l'Etat comme des éléments importants dans l'intervention pour le développement local. Comment peut-on définir ces initiatives dont le nombre s'accroît particulièrement au début des années 90? Quels sont leurs domaines d'activité et les orientations qui régissent leur action? De quels moyens disposent-elles? Toutes questions auxquelles ce texte propose de répondre, en s'appuyant sur l'analyse de 196 cas d'organisations qui développent un travail important dans ce domaine. Entre orientation instrumentale et orientation militante, l'auteur présente une typologie des IDL selon quatre profils marqués par des degrés d'autonomie variable par rapport à l'Etat et au marché.*

(\*) Sociologue ; professeur, Universidade da Beira Interior, Covilhã, Portugal. E-mail : alcidesmonteiro@yahoo.com. Nous remercions Serge Koulytchizky pour son aide à la finalisation de cet article (NDLR).

## L'univers des initiatives de développement local au Portugal

### En quête d'une définition

Un grand nombre de pays, comme la France ou le Canada, possèdent une définition légale spécifique pour les organisations du troisième secteur liées au développement local. A l'inverse, au Portugal, s'il existe plusieurs définitions législatives sur les organisations privées sans but lucratif, il n'est pas possible de trouver un encadrement juridique pour les initiatives de développement local (IDL). Ainsi apparaissent empiriquement sous cette désignation des organisations avec des personnalités juridiques différentes, associations, fondations, groupements coopératifs, confréries, entre autres. La législation spécifique détermine ce que l'on définit par « association », « institution », « groupement coopératif » ou « mutualité », pour citer quelques exemples, et les conditions légales pour leur constitution. Dans le premier cas (forme juridique qui regroupe la plupart des IDL, comme on le verra plus tard), l'article 46 de la Constitution de la République portugaise reconnaît le droit d'association et la même loi la définit comme « union de plusieurs personnes qui placent des biens et services en commun avec un but qui interdit le profit personnel ». Dans le cas concret des initiatives du développement local, on constate une absence totale de statut juridique spécifique. Pourtant, si la loi ne prévoit pas ce type d'association, à partir

de quels critères pourra-t-on construire une définition et comment définir les attributs des initiatives de développement local ? Et aussi, comment pourra-t-on identifier les organisations qui partagent ce statut ?

La définition des organisations de la société civile qui au Portugal participent au développement local s'est appuyée sur une analyse de la réalité ayant pour base une expérience concrète de terrain et non sur un fondement légal. Une « *représentation mentale* » (Lazarsfeld, 1970), pronostic et premier stade d'une définition plus précise et « formalisée », nous permet d'énoncer non seulement les caractéristiques essentielles de ce que l'on comprend quand on parle des IDL, mais aussi comment les identifier concrètement et comment les classer en plusieurs formes d'organisation que cette définition générique englobe.

Au Portugal, les IDL sont aujourd'hui définies non à partir d'un statut juridique, mais plutôt à partir d'une pratique concrète d'intervention dans le développement local : « *Elles s'affirment comme associations de développement local (ADL)<sup>(1)</sup> parce que, d'une façon générale, elles interviennent dans la communauté locale ou dans la région, mobilisent les personnes ou les agents pour des interventions plus élargies, encouragent l'étude des potentialités et ressources du territoire, dynamisent des actions économiques, sociales, culturelles, écologiques, accomplissent des projets d'éducation et de formation, gèrent des programmes nationaux et européen* » (Brás, 2000). Il s'agit moins de l'émergence d'un nouveau secteur associatif, mais plutôt d'un nouveau domaine d'action, d'une autre forme d'agir qui permet d'identifier une initiative. Ces formes d'action sont prises en main par certaines organisations défendant des objectifs particuliers, comme la lutte contre l'exclusion et l'insertion. Leur méthodologie a pour pilier principal des valeurs dynamiques du développement local : un territoire de référence, un projet global, une union entre partenariat et participation.

Pour identifier les initiatives comme IDL, on procède par « reconnaissance mutuelle ». Cela se traduit par la perception, par d'autres organisations, d'un curriculum important et d'une expérience dans la gestion d'interventions liées au développement local, ou encore par le développement d'un processus d'identification et de « validation » empirique des IDL au sein de structures fédératives, par exemple l'Association portugaise pour le développement local (Animar).

Pour comprendre ce processus, il faut introduire deux autres aspects. En premier lieu, l'adoption de critères d'identification fondés non sur les statuts juridiques, mais plutôt sur des données pratiques a conduit à une délimitation relativement large des organisations considérées comme IDL. C'est ainsi que l'on arrive à l'idée d'un développement local managé non seulement par des organisations qui proviennent du secteur privé non lucratif et/ou de l'économie sociale et solidaire, mais aussi par des organisations qui présentent d'autres formes juridiques. C'est le cas de certains groupements de municipalités, qui figurent comme associations avec un statut public, mais qui gèrent des projets de développement local de fonds communautaires, auxquels les mairies ne pourraient accéder directement ;

(1) Désignation utilisée dans certains contextes, mais de façon générale équivalente à celle de IDL.

le cas également des agences de développement, définies par le décret-loi n° 88/99 du 19 mars comme « sociétés anonymes » ayant pour but la « promotion, dans le cadre des politiques et stratégies approuvées au niveau national, du développement économique, social et culturel d'une certaine partie du territoire national ».

En seconde considération, l'Etat a adopté, dans certains cas, les logiques du « curriculum significatif » et de la « reconnaissance mutuelle » comme critères pour accepter la candidature de certaines institutions à la gestion de programmes communautaires liés au développement local. C'est ce qui est arrivé avec la définition des règles de candidature aux actions Leader II, qui déterminait qu'elles « doivent être coordonnées, localement, par une seule institution locale, juridiquement constituée, possédant une liaison évidente avec les problèmes de chaque région et la capacité reconnue pour trouver les accords nécessaires à leur solution. Cette institution devra être une institution collective de droit privé, devra être un endroit de débat et de dialogue ayant pour but la définition d'une stratégie de développement pour la région [...] » (DGDR).

### Quelques données de caractérisation

Les résultats ici présentés sortent d'un travail initié par le réseau Animar qui a permis de diffuser deux *Guides des initiatives du développement local*, l'un en 1995 et l'autre en 1998. Le questionnaire a été étendu aux initiatives connues qui n'ont pas répondu. Ainsi, il a été possible d'obtenir des informations importantes sur 196 IDL<sup>(2)</sup>, c'est-à-dire à peu près 50 %<sup>(3)</sup> des 400 unités reconnues comme des organisations ayant un travail significatif dans le domaine du développement local. C'est en s'appuyant sur ces informations que l'on essaye de caractériser l'univers en question dans ses aspects importants.

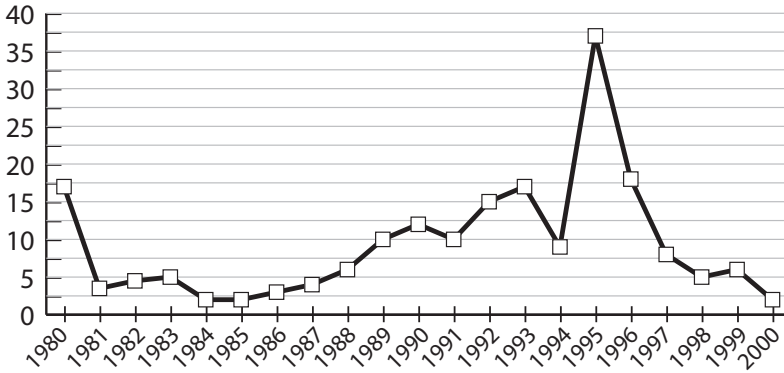
Si pendant longtemps on a associé l'idée du développement local à une intervention privilégiée en milieu rural, il est aujourd'hui vrai que cette délimitation – accrue par la propre indéfinition géographique et conceptuelle de la frontière entre « rural » et « urbain » – n'est plus adéquate pour délimiter les territoires d'intervention des IDL. On est devant un phénomène qui se distribue de manière régulière sur la totalité du territoire portugais (continent et îles), bien que l'on puisse constater que c'est dans le nord et le centre du pays que se situent plus de la moitié des initiatives enquêtées. Par ailleurs, on doit signaler que Lisbonne (21), Porto (18), Coimbra (16) et Braga (14) sont les zones du pays où plus d'un tiers des IDL (35,2 %) ont leur siège social. Cela nous conduit à établir une relation entre localisation et proximité des grands centres urbains de population, avec des problèmes qui captent l'attention et l'intervention de la part d'organisations ayant vocation à la lutte contre l'exclusion et à la dynamisation de la solidarité.

Du point de vue de leur origine (*graphique 1, en page suivante*), on remarque que ces associations sont très jeunes, en accord avec une tendance déjà détectée dans une étude de la Commission européenne pour l'observation

(2) La construction d'une base de données et la première enquête ont été réalisées pendant l'année 1998. La réédition du questionnaire a été faite au cours du deuxième semestre de 1999.

(3) Il est possible que le pourcentage soit plus élevé, car nombreux ont été les cas de cessation d'activité ou d'inactivité et d'autres cas où les représentants ont reconnu ne pas avoir développé des activités qui permettaient une identification comme IDL.

**Graphique 1**  
**Date de constitution des IDL**



au Portugal et en Espagne d'un secteur associatif beaucoup plus neuf que dans les autres pays d'Europe (Comissão europeia, 1997, p. 17). Certains auteurs associent l'histoire de son évolution à une stabilisation tardive des institutions démocratiques dans les deux pays. Entre toutes les organisations enquêtées, celle qui possède l'histoire la plus longue a une date de création qui remonte à 1934. Cependant, il est intéressant d'analyser que seulement huit des IDL ont été créées avant le 25 avril 1974, trois d'entre elles ayant adopté le statut de « maisons du peuple » et trois autres ayant été fondées par l'Eglise.

C'est entre les années 90 et 95 que surgissent le plus grand nombre d'initiatives. Cela peut s'expliquer par une relation entre ces « moments plus actifs » et des contextes particulièrement favorables, comme celui de l'application dans notre pays de mesures et de programmes communautaires de grande envergure. L'application en 1990 du premier cadre communautaire d'appui (CCA) [1990-1994] et aussi le lancement de l'initiative Leader I (1991-1994), comme plus tard la décision de poursuivre ces programmes, respectivement avec le deuxième CCA (1995-1999) et l'initiative Leader II (1994-1999), ont multiplié les opportunités et les subventions financières, mais aussi les stimulations politiques à la création de nouvelles organisations engagées dans le processus de développement local.

En ce qui concerne le type d'organisations fondatrices, les informations disponibles nous révèlent qu'il a existé un mouvement initial de la part de personnes qui, individuellement, se sont regroupées pour les construire. Cette tendance, qui est née après la révolution du 25 avril 1974 et qui continue à dominer pendant les années 80, démontre l'envie de participation de la part de citoyens mobilisés. Plus tard, après 1990, on observe une plus grande présence d'organisations collectives dans le processus de création des IDL associées entre elles ou en articulation avec

des personnes individuelles. Une caractéristique qui est une marque du nord du pays, contrastant avec le sud (Alentejo et Algarve), où les IDL constituées existent essentiellement par la force de volontés individuelles. Pour quelques analystes, la présence d'un grand nombre de groupements collectifs (mairies et autres) dans la constitution des organisations liées au développement pendant les années 90 montre bien la relation de cause à effet entre les programmes communautaires et la multiplication des IDL. Quelques-unes ont été développées sur processus d'association entre groupements ayant comme objectif commun une candidature aux programmes communautaires.

On doit remarquer que le pilier associatif a tendance à se modifier pendant la vie des IDL. Leur histoire est marquée par le développement de la mixité. Un nombre significatif d'organisations créées par des membres individuels ont postérieurement admis des associés collectifs (vingt-cinq cas). En revanche, seules quatre IDL initialement créées par des associés collectifs ont ouvert leurs portes à l'adhésion d'associés individuels.

Au-delà de la composition de base, quelles formes juridiques ont été choisies au moment de l'enregistrement légal? Les données obtenues (*tableau 1*) nous fournissent clairement une réponse: la forme juridique d'« association sans but lucratif » a été l'option la plus utilisée par les IDL (76,5 %). La forme « coopérative » (7,7 %) et la « fondation » (5,1 %) suivent de loin, la « coopérative » probablement déterminée par une volonté de plus grande participation de la part des coopérants, la « fondation » déterminée par des raisons de patrimoine et l'envie de créer une institution plus « stable » (Animar, 1998, p. 16).

Corrélativement à cette définition juridique, quelques-unes des IDL ont des statuts spéciaux: c'est le cas de l'IPSS<sup>(4)</sup> (39 cas), de l'ONGD<sup>(5)</sup> (14 initiatives) ou du statut d'utilité publique<sup>(6)</sup> (24 cas).

(4) Institution particulière de solidarité sociale. Décret-loi n° 119/83, du 25 février.

(5) Organisation non gouvernementale de coopération pour le développement. Loi n° 66/98, du 14 octobre.

(6) Décret-loi n° 460/77, du 7 novembre.

**Tableau 1**  
**Statut juridique**

	Nb	%
Association sans but lucratif	150	76,5
Coopérative	15	7,7
Fondation	10	5,1
Mutualité	0	0,0
Confrérie de la miséricorde	2	1,0
Association de statut public	9	4,6
Société anonyme	5	2,6
Société par quotas*	1	0,5
Autre	4	2,0
<b>Total</b>	<b>196</b>	<b>100,0</b>

\* *Equivalent d'une SARL en France.*

L'un des attributs des initiatives de développement local est celui de la multidimensionnalité de leur intervention. L'intervention s'adresse en effet à des groupes diversifiés de la population et elle peut toucher simultanément des territoires divers.

Une analyse sur les territoires privilégiés pour l'intervention nous montre que la majorité des IDL se fondent sur une région administrative (20,9 % des cas) ou sur un groupement de municipalités (pour 32,7 % des situations). A l'inverse, étendre son intervention à la totalité du territoire national ou dépasser ses frontières sont des défis peu courants pour les IDL.

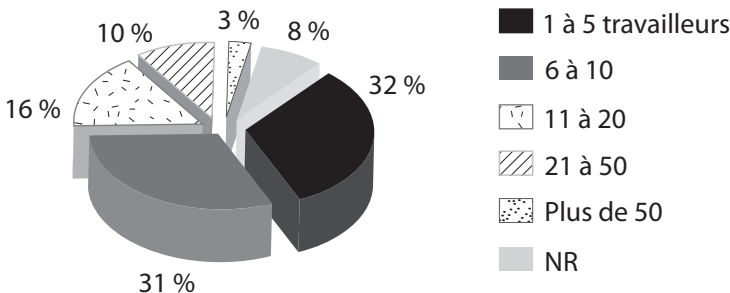
Sur les territoires concernés et sur leur population s'établissent et se concrétisent des actions, elles aussi différentes en raison des options prises par chaque organisation. Le développement local est toujours un objectif prioritaire, mais il encadre des objectifs dérivés et des activités particulières.

C'est le domaine d'activité du « développement économique local » qui concentre la plupart des IDL (39,8 % d'entre elles). Il faut encore distinguer d'autres objets : l'emploi et la formation (13,3 %), la gestion des établissements et la prestation des services sociaux (17,9 %), le développement d'activités culturelles (9,2 %) et la préservation de l'environnement (4,6 %).

Les usagers des services des IDL peuvent être divisés en deux groupes. D'un côté, les « individus », avec des actions dédiées à la population en général ou à un groupe spécifique de cette population. Les actions qui prédominent sont celles qui se rapportent aux problèmes sociaux : appui aux plus démunis par aide non individuelle. D'un autre côté, les « institutions » de différents types, publiques et privées, qui représentent le marché et le pouvoir local sont les destinataires principaux. A l'opposé, si l'enseignement-formation est un objectif principal d'intervention, les institutions d'enseignement et leurs agents apparaissent rarement comme destinataires directs (la faible relation entre IDL et institutions d'enseignement a déjà été mentionnée par Artur Cristóvão, 1999).

Examinons maintenant les moyens humains et financiers qui permettent aux IDL de fonctionner.

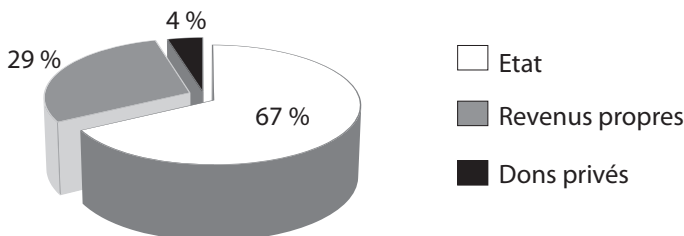
**Graphique 2**  
**Ressources humaines**



(7) Stagiaires, formateurs, animateurs, conseillers, assistants etc.

En ce qui concerne les ressources humaines (*graphique 2, en page précédente*), il s'agit d'organisations de petite dimension : 62,7 % n'excèdent pas dix personnes (dirigeants, techniciens, administratifs et autres <sup>(7)</sup>) et seulement six IDL possèdent un nombre de travailleurs supérieur à cinquante personnes. Quant à la nature du lien professionnel à l'institution, celui-ci est variable en fonction du type de travailleur auquel il se rapporte. Ainsi, pour les dirigeants, ce qui domine, c'est une relation volontaire à l'institution, souvent exercée à mi-temps sans lien professionnel. Au contraire, les travailleurs administratifs sont normalement des salariés qui exercent leur activité à plein temps. Dans le groupe du personnel technique, il existe une relation professionnelle particulièrement flexible, car ils peuvent exercer à plein temps ou à mi-temps.

**Graphique 3**  
**Origine des ressources monétaires**



(8) Archambault, 1999, p. 27

En ce qui concerne les ressources monétaires disponibles dans la gestion des IDL (*graphique 3*), en comparant avec les données internationales <sup>(8)</sup>, on peut observer que les chiffres qui correspondent à l'univers des IDL portugaises révèlent un lourd financement de la part de l'Etat. Environ 66,9 % des ressources ont cette provenance, tandis que 29,2 % proviennent de la prestation de services, des ventes, des contributions des usagers, des cotisations, etc. ; seulement 3,9 % proviennent de dons. Lorsqu'on les analyse individuellement, on observe que pour plus de la moitié des IDL les ressources publiques d'origine nationale ou communautaire représentent un poids égal ou supérieur à 75 % des moyens financiers disponibles. Dans quinze exemples (10,9 %) la dépendance financière est totale ; dans seulement 25,6 % des cas, l'organisation fonctionne essentiellement sur sa propre capacité financière.

Plus que les chiffres, il apparaît important de connaître quelles sont les conséquences de ce contexte financier. Est-ce que cette réalité dénonce un accroissement de la dépendance des IDL par rapport aux financements publics ? Est-ce que la diversification de sources de financement n'est pas devenue une priorité dans la gestion de ces organisations ? Quelles conséquences sur l'autonomie et l'indépendance des IDL et, surtout, sur les orientations qui sont à l'origine de leur action ?



**Tableau 2**  
**Financement d'exercice (1997 ou 1998)**

Financement interne d'exercice	Nb	%	Financement externe d'exercice
0	15	10,9	100
]0-25[	60	43,8	]75-100[
[25-50[	27	19,7	]50-75]
[50-75[	9	6,6	]25-50]
[75-100[	13	9,5	]0-25]
100	13	9,5	0
<b>Total</b>	<b>137</b>	<b>100</b>	<b>Total</b>

### Quelles sont les motivations des IDL ?

Sur le phénomène associatif en général, Bernard Eme défend l'idée selon laquelle, dans le contexte actuel, « *les associations sont animées par des tensions dynamiques entre des aspects différents et parfois opposés [...], tensions desquelles procède la fragilité de leur fonctionnement* » (2001, p. 30). L'auteur souligne que la « *nébuleuse associative* » se débat aujourd'hui avec une profonde crise, simultanément culturelle et politique. Une crise qui vient surtout d'une montée des logiques technico-instrumentales au détriment de logiques civiques et solidaires et d'une vision politique de transformation de la société.

Avec cette thèse comme référence, l'analyse sera développée autour d'une typologie qui met en évidence des plans fondamentaux dans l'orientation et l'action des IDL portugaises. Elle permet, dans une première interprétation, d'identifier l'ambivalence comme une des caractéristiques les plus marquantes de l'univers de l'associativisme de développement local au Portugal. Loin de l'uniformité, c'est la polarité des alternatives qui caractérise cet univers entre gestion instrumentale de l'action ou orientation vers la défense d'un projet politique ; entre investissement dans l'autonomie de pensée et d'action ou incorporation dans des systèmes de régulation tutellés par l'Etat ; entre investissement dans le social seul ou simultanément dans l'économique et le social ; et une relation avec les communautés soutenue par des principes de participation-incorporation ou de participation critique... En résumé, des options qui peuvent contribuer à augmenter la dépendance vis-à-vis de l'Etat et du marché et approfondir un scénario de crise d'identité ou, au contraire, qui peuvent renforcer l'aspect alternatif et autonome de l'intervention associative. Une analyse du discours associatif et la connaissance des actions

(9) Une analyse plus profonde a été développée chez Monteiro, Alcides A. (2004), *Associativismo e novos laços sociais*, Coimbra, Quarteto, p. 215-293.

(10) Même ayant comme point de départ des situations concrètes, les profils identifiés ne correspondent directement à aucun cas spécifique, mais il y a une proximité possible et une plus grande identification de chaque association avec l'un des profils qui existent et en même temps une exclusion par rapport à d'autres profils.

concrètes ont permis de définir quatre grands profils d'orientation <sup>(9)</sup> : orientation instrumentale, orientation parapublique, orientation autonome et solidaire ou encore orientation militante <sup>(10)</sup>.

La caractérisation essentielle du profil d'orientation instrumentale repose sur l'investissement dans une formule de gestion stratégique et instrumentale de l'action des IDL. Les initiatives qui partagent une telle orientation ont en commun l'intervention sur les problèmes sociaux (en particulier sur le combat contre la pauvreté et l'exclusion sociale) en adoptant une structure organique et de gestion dotée d'efficacité et d'efficacités. En même temps, est affirmée une différence (« faire plus et faire mieux ») par rapport

**Tableau 3**  
**Typologie des profils d'orientation**

<b>Profil</b>	Orientation instrumentale	Orientation parapublique	Orientation autonome et solidaire	Orientation militante
<b>Motivation principale</b>	Maximisation des compétences techniques et sociales	Gestion fonctionnelle de programmes	Conception alternative du développement	« Nous »
<b>Marché</b>	Exploration des niches du marché	« Structures supports » dans la gestion des mesures publiques	« Economie sociale et solidaire »	Maximalisation des opportunités d'insertion
<b>Partenariat</b>	Partenariats organiques dans l'action	Partenariats interinstitutionnels et organiques	Concertation des ressources et des savoirs	Partenariats pour projets
<b>L'Etat</b> – est	« Etat animateur »	Etat tutélaire	Contrainte, direction, absence de partenariat	Rejet d'une posture tutélaire
– doit être	Rôle de direction et animation	Etat animateur et promoteur	Etat partenaire, contractualisation	Indépendance face à l'Etat
<b>Projet politique</b>	Projet politique mineur	Absence de projet politique propre	Projet politique autonome	Contestation du modèle dominant
<b>Communautés</b>	Participation-incorporation	Relation médiatisée par représentants	Prise en charge ( <i>empowerment</i> )	Orientation autocentrée

à l'intervention de l'Etat, jugée plus bureaucratique, moins flexible, moins capable de saisir les vrais besoins des communautés et de se présenter comme multidimensionnelle.

Deux autres aspects apparaissent dans ce profil : d'un côté, l'articulation d'une prestation de services sociaux avec exploration des opportunités de marché, par exemple dans les services de proximité, source de revenus supplémentaires ; d'un autre côté, les IDL acceptent de la part de l'Etat un rôle de direction dans l'établissement des lignes politiques de l'intervention et de son financement. Cependant, les associations doivent alors avoir un rôle de « chef et exécutif local » auscultant et stimulant la participation des populations dans des actions par elles-mêmes déclinées (participation-incorporation).

Le profil suivant, celui de l'orientation parapublique, est aussi caractérisé par l'absence d'une orientation politique marquante, qui résulte directement de l'acceptation de l'Etat en tant qu'instance régulatrice. La plupart de ces IDL ont été fondées pour gérer directement la candidature et l'exécution de programmes nationaux ou communautaires (par exemple, Leader ou Iqade) ; leur intervention est déterminée par l'orientation des programmes que les pouvoirs publics ont définie ; plusieurs auteurs parlent alors d'« auxiliaires de l'administration ». On observe une minimisation de la valeur des principes de « communauté » et de « participation », en dépit d'objectifs plus structurés et de partenariats utiles.

L'affirmation d'un projet politique apparaît comme prioritaire dans l'orientation autonome et solidaire. La discussion des valeurs et des principes propres à une vision alternative du développement local y exerce une influence déterminante : rejet de l'Etat tutélaire et animateur au profit d'un Etat partenaire reconnaissant l'action médiatrice des associations dans le tissage des liens sociaux et dans une régulation sociale solidaire. Pour quelques cas, ce chemin pourrait être achevé par une « formule de contrat ». Egalement, ce type d'IDL se fonde sur un débat ouvert avec les populations, pour connaître leurs besoins essentiels et leurs sollicitations. C'est la voie d'une participation critique des communautés, pour leur prise en charge (*empowerment*).

Le quatrième et dernier profil est celui de l'« orientation militante » dans la gestion de l'intervention de quelques IDL. Ce profil nous renvoie aux modèles syndicaux des mouvements sociaux des années 60 et 70. Bien que résiduel, le modèle est encore visible dans quelques initiatives nécessitant un engagement très militant autour de la force du « nous »<sup>(11)</sup> qui oriente l'intervention. Avec ces groupes d'insertion s'établit une relation symbiotique ou d'appartenance par participation active à la vie quotidienne de l'organisation. En revanche, dans la relation avec les pouvoirs publics se développent souvent des tensions autour de l'affirmation d'une indépendance (y compris financière). Toute l'action est dominée par un projet politique, soutenu par des principes de base comme la solidarité, la démocratie et l'autonomie.

C'est précisément sur l'existence ou non d'un projet politique autonome que les quatre profils décrits marquent leur différence.

(11) Il faut encore dire que, dans toutes les initiatives discutées qui peuvent s'approcher de ce profil, on a vérifié que les dirigeants s'identifient avec ce que Jacques Lon définit comme le portrait d'un militant : « Sa légitimité tient à sa position au croisement de deux ensembles, celui de la communauté et celui de la société. Il se doit d'être originaire du même milieu que ceux qu'il doit représenter et ne peut être donc porte-parole que s'il présente les caractéristiques factuelles du groupe d'appartenance. Mais, simultanément, il ne peut être guide que parce qu'il participe par ailleurs d'un réseau beaucoup plus large, essentiellement vertical, qui fait accéder le premier ensemble à un destin d'un autre rang » (1997, p. 30).

Naturellement, la « non-expression » ou même la négation d'une orientation politique ne peut pas être interprétée comme absence. Elle identifie un discours de conformité que l'on a pu trouver dans d'autres univers qui reconnaissent l'Etat comme agent régulateur, avec lequel les organisations établissent des actions de service public, et qui se fondent uniquement sur le « faire plus et faire mieux ».

L'effacement du politique peut induire une nouvelle fragilité dans les associations, cependant un grand nombre d'initiatives de développement local opposent à une « logique de programme » une « logique de projet », qui renforce la relation entre principes et action. L'histoire des mouvements associatifs se prolonge dans l'autonomie de pensée et l'esprit d'alternative, avec capacité de donner une forme au projet d'une « *démocratie délibérative* » (Jürgen Habermas) ou d'une « *démocratie dialogique* » (Anthony Giddens). Une démocratie alors ouverte à la sphère publique où coexisteraient diverses formes d'intégration sociale, sans contrainte de colonisation ou d'hégémonie. ●

### Liste des sigles

**ADL** : association de développement local.

**Animar** : Association portugaise pour le développement local.

**CCA** : cadre communautaire d'appui

**DGDR** : Direction générale du développement régional.

**IDL** : initiative de développement local.

**IPSS** : institution particulière de solidarité sociale.

**Iqade** : « Implanter et qualifier les agences de développement » (projet pour -).

**Leader** : programme européen pour les zones rurales.

**ONGD** : organisation non gouvernementale de coopération pour le développement.

## Bibliographie

**Animar** (1998), *Guia das iniciativas de desenvolvimento local*, Oliveira do Bairro, Animar.

**Animar** (2000), *Defender princípios, consolidar e rede*, construir a sustentabilidade, conclusões do Encontro dos órgãos sociais e conselho consultivo da Animar, Coimbra, 25 de Novembro de 2000 (policopiado).

**Animar** (1995), *Guia das iniciativas de desenvolvimento local em meio rural*, Animar, sl.

**Archambault Edith** (1999), « *Le secteur associatif en France et dans le monde* », in François Bloch-Lainé (dir.), *Faire société, les associations au cœur du social*, Paris, La Découverte-Syros, p. 11-36.

**Barthélemy Martine** (2000), *Associations : un nouvel âge de la participation ?* Paris, Presses de Sciences Po.

**Beauville Claire** (1996), « *Action pour l'insertion et développement local : deux démarches distinctes* », *Economie et Humanisme*, n° 338, octobre 1996, p. 50-53

**Brás José** (2000), *Novos objetivos, métodos e instrumentos... Um futuro para as ADLs...*, Oliveira do Bairro, Solidários (não publicado).

**CNVA** (1993), *Les associations à l'épreuve de la*

*décentralisation*, bilan 1991-1992, Paris, La Documentation française.

**Comissão europeia** (1997), *Comunicação da Comissão sobre a promoção do papel das associações e das fundações na Europa*, Bruxelas, DG XXIII.

**Cristóvão Artur** (1999), *Desenvolvimento : perplexidades, propostas e interrogações*, comunicação ao seminário « Desenvolvimento rural e cooperação ibero-americana », Evora, 14 e 15 de Junho de 1999 (policopiado).

**Eme Bernard** (2001), « Les associations ou les tourments de l'ambivalence », in Jean-Louis Laville *et al.*, *Association, démocratie et société civile*, Paris, La Découverte-Mauss-Crida, p. 27-58.

**Leader** (sd), *Plano nacional Leader II*, [www.leader.pt/leader2\\_plano\\_nac.htm](http://www.leader.pt/leader2_plano_nac.htm) (page consultée le 12 décembre 2004).

**Ion Jacques** (1997), *La fin des militants ?* Paris, Les Editions ouvrières.

**Lazarsfeld Paul** (1970), *La philosophie des sciences sociales*, Paris, Gallimard.

**Monteiro Alcides** (2004), *Associativismo e novos laços sociais*, Coimbra, Quarteto.

**Serafim Maria do Rosário** (1999), *Outras mediações estado, sociedade, as parcerias no programa Leader*, Lisboa, Direcção geral do desenvolvimento rural.