Document generated on 08/07/2025 5:21 a.m.

Revue internationale de l'économie sociale
Recma

Associations et fondations hongroises
Société civile, secteur sans but lucratif ou économie sociale ?
Hungarian nonprofit organizations and foundations
Civil society, nonprofit sector or social economy?

Eva Kuti

Number 309, July 2008

Dynamiques associatives
Nonprofit dynamics

URI: https://id.erudit.org/iderudit/1021118ar
DOI: https://doi.org/10.7202/1021118ar

See table of contents

Publisher(s)

Association Recma

ISSN

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

Explore this journal

Cite this article

Kuti, E. (2008). Associations et fondations hongroises : société civile, secteur sans but lucratif ou économie sociale ? *Revue internationale de l'économie sociale*, (309), 47–63. https://doi.org/10.7202/1021118ar

Article abstract

The fall of the Soviet regime opened several possible paths to democratic development in Hungary. This article looks at two major trends, one related to the democratization of the country and the other to the reform of public services. The author first presents empirical data clearly showing the growth of the nonprofit sector and then focuses on the difficulty of squaring civil society's need for independence with its need for government support in a country in transition. She describes two instruments: the 1% system and the National Civil Fund, which was invented in Hungary to enable civil society organizations to maintain their independence while also receiving funding. In addition, she analyzes the rise in contracting out public services and the role nonprofit organizations play in economic growth in general and in employment policies in particular. These specific features of the Hungarian third sector lead the author to identify a trend that seems set to last—the gradual shift away from the nonprofit concept and towards the social economy concept.

Tous droits réservés © Recma, 2008

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

https://www.erudit.org/en/

ASSOCIATIONS ET FONDATIONS HONGROISES

Société civile, secteur sans but lucratif ou économie sociale ?

par Eva Kuti (*)

La chute du régime soviétique a ouvert plusieurs voies possibles au développement démocratique en Hongrie. Cet article pointe deux directions majeures des événements, l'une liée à la démocratisation du pays, l'autre à la réforme du système des services publics. Après avoir présenté les données empiriques qui montrent un net développement du secteur à but non lucratif, l'auteur souligne les difficultés à concilier le besoin d'autonomie de la société civile et son besoin du soutien de l'Etat dans un pays en transition. Elle décrit deux techniques : le système du 1 % et le Fonds civil national, inventées en Hongrie afin de laisser les organisations civiles conserver leur indépendance tout en recevant un financement. Elle analyse aussi le développement de la contractualisation des services publics et le rôle joué par les organisations sans but lucratif dans le développement économique en général et dans la politique de l'emploi en particulier. Ces spécificités du tiers secteur hongrois amènent l'auteur à distinguer une tendance qui semble durer : un mouvement lent du concept de non-lucrativité vers le concept d'économie sociale.

(*) Eva Kuti est professeur, Budapest College of Management.
Cet article propose une version abrégée de la communication préparée pour le colloque de l'Addes le 26 novembre 2007.

L'évolution récente des organisations sans but lucratif dans les pays de l'ancien bloc communiste sur la dernière décennie nous offre l'occasion d'analyser comment les concepts divers « importés » du monde occidental sont absorbés et modifiés selon les besoins de l'environnement local. A partir de l'étude du cas hongrois, on peut comprendre que l'isomorphisme institutionnel et l'intention apparente de s'adapter aux normes européennes cachent un processus très complexe.

Etant un nouveau venu dans la famille des pays démocratiques, la Hongrie est au confluent de multiples influences et son secteur sans but lucratif emprunte aux divers modèles. Même le concept de société civile, dont la renaissance est liée aux théoriciens de l'Europe de l'Est (Havel, 1985 ; Konrád, 1984 ; Michnik, 1985 ; etc.), est devenu un terme collectif pour les organisations sans but lucratif au cours d'un échange international d'idées et d'un flux international de donations au début des années 90.

La chute du régime soviétique a ouvert plusieurs voies possibles au développement démocratique en Hongrie. En principe, on n'avait que l'embarras de choix. Il y avait diverses expériences étrangères que l'on pouvait prendre pour modèle. On aurait pu s'appuyer sur la tradition hongroise

d'avant-guerre ou bien sur la culture de l'opposition démocratique des années 70 et 80. Néanmoins, ce qui est arrivé n'a pas été le résultat d'une décision réfléchie. Ni les acteurs de la société civile, ni les politiciens, ni même les experts n'ont envisagé la situation sous tous ses aspects. Au contraire, ils ont agi instinctivement. Ils ne calculaient pas, ils ont obéi au premier mouvement. Beaucoup d'entre eux ont été emportés par l'élan du changement du système politique et économique (Szalai, 1998), beaucoup d'autres ont été captivés par les séductions de la nouveauté. Jamais l'influence d'idées importées et improvisées n'a été si grande. Face à une quantité effrayante de problèmes à résoudre, les pouvoirs publics ont bien accueilli les solutions prometteuses, surtout si elles semblaient aussi être des solutions de facilité. Ils n'avaient ni une vision claire de l'avenir ni un plan d'actions coordonnées. C'est ainsi qu'ils ont pris des mesures qui se sont révélées quelquefois contradictoires.

On peut, quand même, discerner deux directions majeures des événements. L'une est liée à la démocratisation du pays, l'autre à la réforme du système des services publics. Dans la première partie de mon article, j'essaie de donner un aperçu des pas vers le développement de la société civile (actes spontanés et organisés des personnes privées, mesures législatives et gouvernementales). Dans la deuxième partie, je traiterai des changements dans le domaine du financement et de la production des services publics. Finalement, je chercherai à démêler l'ensemble compliqué des éléments qui constituent le tiers secteur et je tenterai d'expliquer les tendances majeures dans leur contexte international.

Développement de la société civile

Une sorte de société civile peut exister (et en effet elle existe) dans n'importe quel environnement politique. Le corps social, par opposition à la classe politique, est toujours là. Il existait des milliers d'associations en Hongrie pendant la période soviétique. La grande majorité d'entre elles étaient des associations culturelles, sportives, professionnelles, scientifiques, de loisirs et de secours d'urgence. Bien entendu, elles se sont très rarement aventurées dans la politique ; leurs liens avec l'opposition étaient lâches, réservés et surtout cachés. Néanmoins, elles étaient constituées sur la base de la volonté et des intérêts propres des citoyens, elles impliquaient les individus dans la vie locale et municipale, elles les aidaient dans la perception des questions de société et dans le développement collectif des solutions. Parallèlement à la libéralisation du système politique (accélérée par Gorbatchev dans les années 80), les associations pouvaient offrir plusieurs moyens de former de vraies communautés, d'exprimer et de défendre un intérêt commun et de contrôler les pouvoirs publics.

En plus, la version hongroise du régime soviétique était déjà au bord de la faillite en 1989. La crise économique et l'augmentation des déficits publics s'approchaient du niveau où la diminution du rôle de l'Etat serait devenue

inévitable, même si le système politique n'avait pas changé. L'importance des organisations sans but lucratif a augmenté, leur contribution à la solution des problèmes de société a été de plus en plus appréciée. L'Etat a dû alors reconnaître qu'il n'était pas capable de résoudre tous les problèmes sociaux. La fin du monopole de l'Etat sur le bien public était marquée par la restitution du statut de fondation en 1987. Ce changement du Code civil a autorisé les citoyens et les acteurs du secteur privé à créer des fondations d'intérêt général. Deux ans plus tard, mais toujours avant le changement du système politique, la liberté d'association a aussi été garantie par une loi, promulguée en janvier 1989. Les associations depuis cette date n'ont plus besoin d'une autorisation officielle pour acquérir la personnalité juridique. Elles doivent seulement déclarer leur création au tribunal de leur département où elles sont enregistrées après un contrôle de conformité avec la loi. Cette déréglementation a été suivie par un véritable « boom » dans le secteur des fondations et des associations.

La renaissance des organisations civiles : la fièvre de leur création et les difficultés de leur financement

On a connu une croissance étonnamment rapide du nombre des organisations civiles au début des années 90, comme le montre le tableau 1. D'une part, ce triplement du nombre des organisations [1] entre 1990 et 1995 signifie que la société civile hongroise a voulu rattraper le retard produit par les décennies du régime soviétique. Les gens ont compris très vite que les associations et les fondations pouvaient leur offrir le cadre institutionnel pour l'organisation de leurs activités communes (professionnelles, culturelles ou de loisirs), la représentation de leurs intérêts, l'expression de leur volonté, le contrôle des pouvoirs publics et la production collective des services. Ils ont donc créé des milliers d'organisations sans but lucratif en vertu de leurs pouvoirs de citoyens tout récemment retrouvés.

(1) Le nombre d'organisations est un indicateur grossier de l'activité civile. Le nombre de créations était beaucoup plus élevé, mais de nombreuses associations et fondations nouvelles ne se sont pas révélées durables.

Tableau 1
Nombre d'organisations sans but lucratif, 1990-2006

Type d'organisation	1990	1995	2000	2006
Associations	9786	22880	22420	30071
Associations professionnelles et syndicats	1469	4080	4077	4049
Fondations	1832	15650	19700	22464
Compagnies d'intérêt général	-	230	947	1658
Ensemble	13087	42840	47144	58242

Source : Kuti (1996), KSH (1997, 2002, 2008).

D'autre part, l'explosion des créations a été suscitée par les avantages fiscaux. Le traitement fiscal du tiers secteur est devenu extrêmement généreux après le changement du système. Quelle que fût la nature de leurs revenus, les organisations sans but lucratif n'étaient pas assujetties à l'impôt sur les sociétés. En plus, le montant total des dons effectués aux fondations était déductible de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés. Ce traitement préférentiel a orienté les créateurs d'organisation sans but lucratif vers le secteur des fondations. Le choix entre les formes légales était presque libre, facilité par le fait qu'il y avait peu de différence entre les activités des associations et celles des fondations. Certes, ces dernières étaient plus actives dans la collecte et la redistribution des dons, mais elles n'étaient pas moins engagées dans l'organisation de la vie sociale et dans la production de services.

Les avantages fiscaux sans limites, le manque de transparence et l'inefficacité du système de contrôle ont ouvert la porte aux abus. Bien entendu, les scandales provoqués par quelques organisations qui avaient succombé à cette tentation ont été suivis par des mesures de restriction. L'exemption d'impôt et la déductibilité des dons ont été restreintes à plusieurs reprises vers le milieu des années 90. Le malheur a voulu que ces restrictions arrivent dans une période où l'élan de foi, d'espérance et d'enthousiasme de la société civile étaient aussi sur le déclin. La transition économique et sociale s'est révélée beaucoup plus dure et plus longue qu'on avait prévu et espéré. Le bouleversement social a produit le phénomène qui est appelé *« la fatigue de transition »* par Ágh (2004). Les signes de cette fatigue se voient aussi dans le tiers secteur. La croissance, qui avait été très rapide après le changement du système dans la plupart des secteurs d'activité, a perdu de sa vitesse après 1995 et les voies du développement sont devenues divergentes. L'accroissement s'est arrêté ou ralenti dans tous les secteurs d'activité qui avaient été relativement développés avant le changement du système. Le taux de croissance n'est resté élevé que dans les domaines dont le développement était parti de zéro en 1989.

En bref, la société civile hongroise a été suffisamment vigoureuse pour créer près de 30 000 fondations et associations entre 1990 et 1995, mais après cette période de croissance rapide, on a dû envisager quelques difficultés. Il est beaucoup plus facile d'établir des organisations civiles que de les faire fonctionner dans un pays où les problèmes économiques conjugués à l'insécurité sociale empêchent l'augmentation des dons privés et des recettes privées du tiers secteur. Le financement public est donc nécessaire, alors que son niveau est très bas en Hongrie en comparaison des autres pays européens (Salamon *et al.*, 1999) [2]. Quand les représentants des organisations civiles sont arrivés à cette conclusion, ils se sont trouvés en face d'un cruel dilemme. Par définition, la société civile doit être autonome par rapport à l'Etat, mais, pour une raison pratique, elle a besoin du soutien de l'Etat. Ces deux besoins sont difficiles à concilier. On ne peut sortir de ce dilemme qu'en trouvant des techniques de soutien budgétaire qui ne créent pas de dépendance.

(2) Les résultats du programme Johns Hopkins « Comparaison internationale du secteur sans but lucratif » ont prouvé que le financement public était nettement moins élevé (23 % en 1990 et 27 % en 1995) en Hongrie que dans les autres pays de l'Europe, à l'exception de la Slovaquie. La proportion des ressources publiques du tiers secteur français était de 60 % en 1990 (Archambault, 1996) et de 58 % en 1995 (Salamon *et al.*, 1999).

Ce problème existe partout, mais il est moins grave dans les pays où l'évolution des institutions de la société civile était organique et où les ressources d'origine privée étaient plus abondantes. Il n'y avait donc pas de modèle étranger que l'on aurait pu suivre [3]. On aurait pu emprunter l'idéal démocratique à l'Europe de l'Ouest, mais on devait trouver tout seul les chemins qui mènent vers ce but. En conséquence, la Hongrie a inventé deux techniques du soutien de l'Etat qui laissent les organisations civiles conserver leur indépendance tout en recevant un financement budgétaire. L'un est le système du 1 %, qui est lui-même devenu un modèle [4], l'autre est le Fonds civil national.

(3) Comme on le verra plus tard, on aurait pu emprunter aux modèles étrangers de partenariat dans la production des services publics.

(4) La Lituanie, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie ont adopté le système du 1 % depuis son introduction en Hongrie en 1997. Même une municipalité japonaise a développé sa propre version de ce dispositif.

Une mesure incitative : le système du 1 %

La loi sur le 1 % autorise les contribuables à désigner le bénéficiaire de 1 % de leur impôt sur le revenu. Ils peuvent choisir entre toutes les organisations éligibles, mais ils doivent désigner un seul bénéficiaire. Leur soutien de 1 % ne peut pas être partagé, même si son montant est très élevé. Les organisations sans but lucratif sont éligibles à recevoir le soutien de 1 % à condition de :

• travailler dans les domaines suivants : santé, services sociaux, culture, éducation, recherche, sécurité publique, droits de l'homme, environnement, sports de masse, loisirs, services pour les personnes âgées, les enfants, les pauvres, les invalides, les chômeurs ou les minorités ;
• ne pas être liées aux partis politiques ;
• ne pas avoir de dette fiscale.

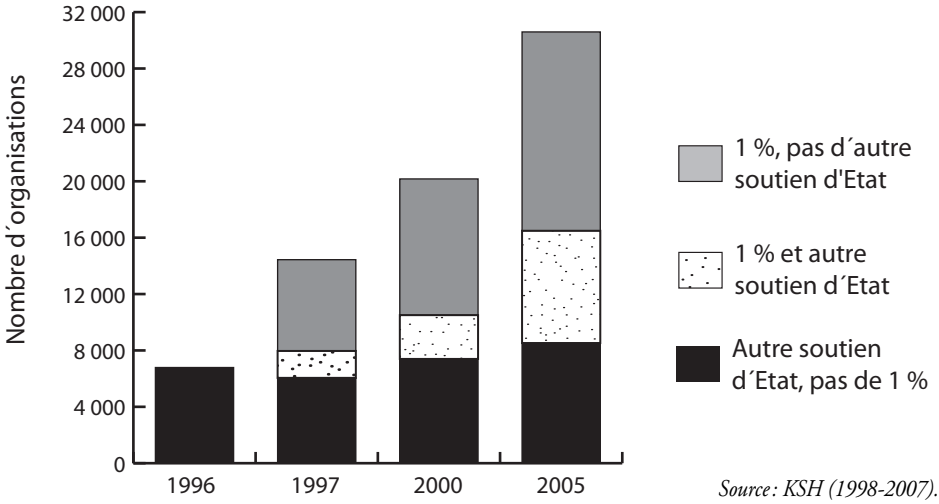
La déclaration de 1 % est une pièce annexe de la déclaration d'impôts. La somme est transférée aux bénéficiaires par le Bureau des contributions. Si le contribuable ne désigne pas de bénéficiaire ou s'il commet une faute formelle dans sa déclaration, le transfert ne sera pas effectué et son impôt restera dans le Trésor public. Le 1 % ne sera pas non plus transféré si l'organisation désignée n'est pas éligible, si elle néglige de présenter les documents nécessaires dans le délai convenu ou bien si elle n'accepte pas le soutien de 1 % pour une raison ou pour une autre (dans la plupart des cas, parce que la somme est trop petite).

Le système du 1 % essaie de résoudre le dilemme entre l'acceptation du soutien de l'Etat et l'indépendance des organisations civiles par une décentralisation extrême des décisions. Le gouvernement ne peut pas, en effet, influencer la distribution de ce type de soutien d'Etat. Par conséquent, les organisations civiles ont accès à un financement sans être obligées de s'orienter dans le labyrinthe de la bureaucratie et sans devenir dépendantes des pouvoirs publics.

Financièrement, le montant du soutien de 1 % (environ 30 millions d'euros en 2006), malgré sa croissance rapide, n'est pas très impressionnant. Il ne représente que 2,6 % du montant total des subventions budgétaires, soit 0,8 % des revenus du tiers secteur. En revanche, l'importance de ce type de soutien d'Etat peut être beaucoup plus grande au niveau d'une organisation. Alors que quelques millions d'euros représentent une somme insignifiante pour l'ensemble des organisations sans

but lucratif, quelques milliers peuvent faciliter grandement la vie de petites organisations civiles qui n'ont pas accès aux autres formes du soutien d'Etat. Comme le révèle le graphique 1, l'accessibilité du soutien budgétaire a été multipliée par 4,5 depuis l'introduction de ce nouveau système du financement. Seulement 15 % des organisations sans but lucratif recevaient des subventions budgétaires en 1996, dernière année avant l'entrée en vigueur du 1 %. Ce pourcentage a augmenté très vite grâce à la possibilité de tirer de l'argent du budget d'Etat par suite des décisions individuelles des contribuables. La moitié des organisations sans but lucratif sont déjà bénéficiaires d'un financement public en 2005. Le pourcentage de celles soutenues (le plus souvent exclusivement) par l'intermédiaire du système du 1 % atteint 39 %.
Le soutien de 1 % n'est pas seulement un composant additionnel des revenus du tiers secteur. Il a aussi deux autres mérites. D'abord, contrairement à la plupart des subventions gouvernementales, c'est un soutien discrétionnaire qui, n'étant pas lié à des projets spéciaux, peut être librement utilisé. Ensuite, les organisations sans but lucratif doivent, pour l'acquérir, nouer des relations étroites avec les contribuables. L'intensité du courant d'information, la densité du réseau social et les rapports réguliers entre les citoyens et leurs organisations sont des facteurs importants du développement de la société civile.
Pour conclure, le système du 1 % est doublement utile. Il aide également le développement du *« hardware »* (c'est-à-dire l'infrastructure institutionnelle) et du *« software »* (c'est-à-dire la participation sociale) de la société civile. Il reste pourtant une question importante qui a été beaucoup

Graphique 1
Nombre des organisations sans but lucratif recevant des subventions budgétaires et le 1 %, 1997-2005



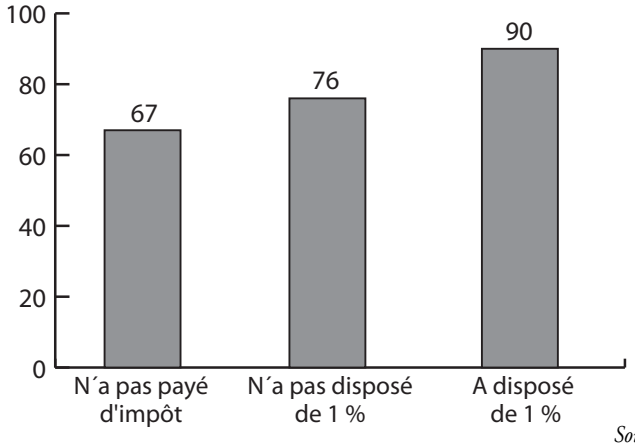
Source : KSH (1998-2007).

discutée avant et après l'introduction du système du 1 % (Mészáros et Sebestény, 2000 ; Vajda et Kuti, 2000). Il y avait des craintes et des espoirs divers à l'égard de l'influence des soutiens de 1 % sur le développement des dons individuels.

L'influence des soutiens de 1 % sur les dons et le bénévolat

Les pessimistes se sont inquiétés de l'effet appelé *crowding out* ou « effet d'éviction » dans la littérature (Steinberg, 1990). A leur avis, les contribuables considèrent la décision de 1 % comme un acte de donation véritable. Ils auront donc l'impression que leur tâche est accomplie par la désignation du bénéficiaire de leur 1 %. Par conséquent, les autres formes de charité et surtout les dons individuels peuvent être évincés. Le scénario optimiste présume que l'effet sera diamétralement opposé. En jouant le rôle du donateur à titre gratuit, les contribuables font la connaissance des organisations civiles, développent des relations avec elles, reçoivent de l'information sur leurs activités et leurs problèmes. Il est possible qu'ils décident de les aider aussi sous la forme des vrais dons ou de travail bénévole.

Graphique 2
Pourcentage de donateurs selon leur décision sur le 1 %, 2004



Source : Czike et Kuti (2006).

Comme le montre le graphique 2, les résultats d'une enquête récente sur les dons et le bénévolat en Hongrie ne vérifient pas la prédiction des pessimistes. Ils sont plus conformes à l'hypothèse des optimistes. La proportion de donateurs est beaucoup plus élevée (90 % dont 83 % sont donateurs d'argent) parmi les contribuables qui ont disposé de leur 1 % que dans les deux autres groupes de la population. En plus, les pourcentages de donateurs et de bénévoles ont aussi augmenté. La progression est sensible par rapport à 1993, où l'indicateur hongrois des donateurs était inférieur à celui de la France, 45 % et 50 % respectivement (Archambault et

Boumendil, 1998 ; Czakó *et al.*, 1995). Bien entendu, on ne peut pas et ne veut pas attribuer toute cette progression à la pratique du 1 %, mais la croissance des dons privés infirme la thèse de l'effet d'éviction. Si l'introduction de ce système de la « donation gratuite » a eu quelque influence sur le comportement des donateurs, cette influence a sûrement été positive.
Comme le 1 % est distribué par les contribuables, il est naturel que sa répartition reflète les préférences des personnes privées. La majorité des bénéficiaires sont des organisations sans but lucratif qui aident les malades (surtout les enfants malades et handicapés), des institutions de santé et d'éducation ou servant à la protection des animaux. Il y a d'autres domaines du tiers secteur, moins populaires, par exemple les droits de l'homme, les relations internationales ou la promotion du bénévolat, qui sont beaucoup moins soutenus bien qu'ils jouent un rôle important dans le développement de la société civile organisée. C'est la raison pour laquelle on a développé un autre dispositif de distribution décentralisée du soutien d'Etat, celui du Fonds civil national (FCN).

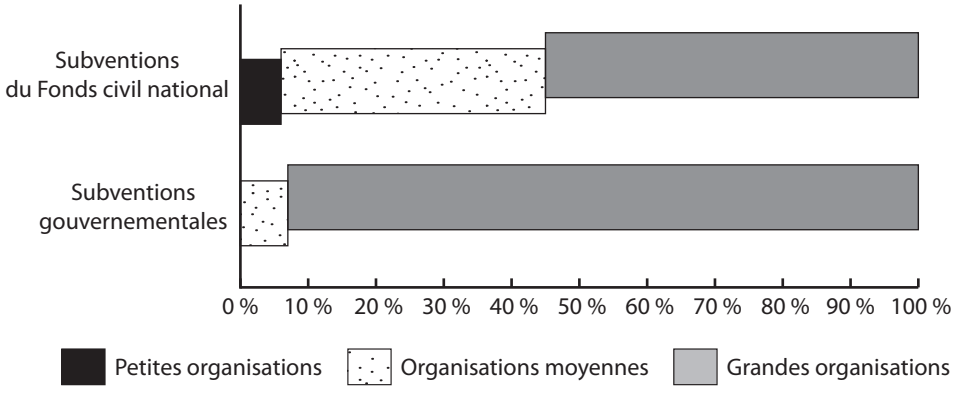
Une nouvelle forme d'encouragement gouvernemental : le Fonds civil national

L'idée et la pratique du FCN sont liées étroitement au système du 1 %. L'idée de sa création a été lancée quand on a réalisé que, pour une raison ou pour une autre, une partie considérable du 1 % restait dans le Trésor public. Ayant mesuré l'étendue de la perte, plusieurs représentants des organisations civiles ont proposé la création d'un mécanisme de distribution supplémentaire afin que le tiers secteur reçoive la somme entière (Bódi, 2002). Au début, le lobby du tiers secteur avait suggéré de mettre la partie non affectée du 1 % potentiel dans le Fonds civil national, mais cette solution aurait diminué l'intérêt des organisations civiles à renforcer leurs relations avec les contribuables. Pour éviter ce danger, on a choisi une autre solution. Le FCN peut finalement distribuer une somme qui est égale à celle reçue par le tiers secteur sur décision des contribuables. Si les organisations civiles réussissent à élever leur revenu du 1 %, le budget du Fonds civil national augmentera dans la même proportion. Dans le cas idéal, le secteur sans but lucratif pourrait ainsi acquérir 2 % de l'impôt sur le revenu par l'intermédiaire du FCN et du système du 1 %.
Selon la disposition de la loi sur le Fonds civil national, l'objectif le plus important de cette nouvelle institution est le renforcement et la consolidation de la société civile. Dans ce but, le FCN doit faciliter l'institutionnalisation et la professionnalisation des associations et des fondations en les aidant à employer de nouveaux salariés et à développer leurs équipements économiques et techniques. Ce « soutien opérationnel » ne peut pas être inférieur à 60 % des subventions distribuées. Le reste du fonds est destiné à financer les projets qui servent l'intérêt commun du tiers secteur (par exemple la promotion du volontariat, l'incitation aux dons, l'encouragement de la coopération nationale et internationale des organisations civiles, la recherche scientifique sur le secteur sans but lucratif). A part ces dispositions générales,

les principes, la politique et la pratique de la distribution des subventions ne dépendent que des corps élus du FCN. L'élection de ces corps est un processus très sophistiqué. Les organisations civiles ont le droit de nommer les candidats et ce sont leurs délégués qui décident par un vote majoritaire quels candidats deviennent membres du conseil et des jurys. Le conseil du Fonds civil national prend les décisions stratégiques. Il établit l'ordre des priorités, les principes et le mécanisme de la distribution des subventions. Il décide aussi de la structure des jurys et de la répartition des ressources entre eux. Les jurys organisent le concours pour les subventions, évaluent les candidatures et décident si la demande est satisfaite ou rejetée.

La participation des représentants du tiers secteur dans la distribution et le concours ouvert ont rendu le soutien public beaucoup plus accessible.

Graphique 3
Répartition des subventions gouvernementales et des subventions du FCN par taille d'organisation bénéficiaire, 2004



Source : Kuti (2005).

Contrairement aux pouvoirs publics, qui préfèrent aider un petit nombre d'organisations vraiment importantes, les préférences des jurys civils sont beaucoup plus variées. Les membres de ces jurys peuvent juger la majorité des candidatures sur la base de la connaissance des organisations qui les ont présentées. Les petites associations et fondations ont donc beaucoup plus chances de succès aux concours du FCN que dans les bureaux des ministères. En effet, comme le montre le graphique 3, leur part des subventions du FCN est considérablement plus élevée que celle des autres subventions gouvernementales [5].

La majorité des organisations civiles et des analystes du tiers secteur jugent que, en réduisant la concentration du soutien d'Etat, le Fonds civil national remplit une mission importante et nécessaire. Quant au problème à résoudre, ils ont certainement raison : le degré de concentration est trop élevé et doit être diminué. Néanmoins, il y a une circonstance que l'on

(5) De la même manière, la répartition régionale des subventions du FCN est moins inégale que celle des subventions distribuées par les pouvoirs publics. Les organisations de Budapest reçoivent environ 70 % du soutien public « direct », alors que leur part des subventions du Fonds civil national n'excède guère 40 %.

ne peut pas passer sous silence. Les rapports d'interdépendance entre les organisations civiles et les membres des jurys ont une conséquence grave. Ces derniers peuvent se dérober à leur devoir de faire une vraie sélection. Au lieu de choisir les meilleurs bénéficiaires et les projets les plus prometteurs et de refuser la subvention aux autres, ils penchent pour une solution moins conflictuelle. Ils ne rejettent que les candidatures contenant des fautes formelles. La conséquence est un morcellement de la somme à distribuer, ce qui peut menacer le fonctionnement efficace du FCN dans un avenir pas trop lointain.

Pour conclure, les expériences du Fonds civil national sont mixtes. Sa création a indubitablement augmenté la somme et l'accessibilité du soutien public. L'incorporation des représentants du tiers secteur dans les corps du FCN peut, en théorie, aboutir à une distribution des subventions à la fois plus démocratique, plus sophistiquée et plus efficace que la distribution effectuée par les pouvoirs publics. Devenant responsables des décisions importantes pour l'ensemble des organisations civiles, les membres du conseil et des jurys sont obligés de changer leur point de vue. Ils doivent élargir leur horizon, considérer les intérêts communs au lieu des intérêts particuliers de leur propre organisation et agir de concert avec leurs confrères pour le bien du secteur entier. Si ce changement de comportement s'effectuait, ce serait un développement extrêmement important pour la société civile hongroise, beaucoup plus précieux que les subventions mêmes distribuées par le FCN.

En revanche, ni les techniques innovatrices du financement décrites ci-dessus ni le comportement plus noble et plus coopératif des acteurs civils ne peuvent résoudre les problèmes du financement et de la production des services publics.

Le rôle des organisations sans but lucratif dans la production des services publics

Tandis que la démocratisation et le développement de la société civile étaient les objectifs prioritaires pendant toute la période de transition, l'extériorisation des services publics a capté très peu d'attention dans les années 90. Ce qui est arrivé dans ce domaine est arrivé sous l'empire de la nécessité plutôt qu'à la suite d'efforts conscients. Tous les acteurs intéressés ont dû reconnaître la nécessité de la réforme, mais ils l'ont acceptée sans enthousiasme. Tout le monde avait quelque chose à perdre. Les clients ont dû accepter de contribuer directement au financement des services publics qui avaient été théoriquement gratuits avant 1989. Ils ont trouvé cela pénible, même s'ils savaient que la prétendue gratuité avait mené au manque chronique, à la qualité minable et à la distribution inéquitable des services qui auraient dû être fournis par le secteur public. Le gouvernement, tout en voulant dégager sa responsabilité, aurait voulu maintenir son contrôle sur les services publics. Il a bien appelé les organisations sans but lucratif à jouer un rôle important dans la production des services, mais il a essayé

d'accaparer un rôle décisif dans la contractualisation. De leur côté, les organisations du tiers secteur ont aspiré à consolider leur position et à devenir des institutions indispensables de l'économie, mais elles savaient bien que leurs services ne pouvaient pas être financés sans l'assistance des pouvoirs publics. Elles devaient donc envisager le danger de perdre leur indépendance et leur identité civile. En même temps, les institutions du secteur public se sont méfiées d'une compétition inégale créée par leurs nouveaux concurrents civils dans le marché des services.

Cela explique que le développement de la contractualisation a été moins spectaculaire et moins transparent que celui de la société civile. Contrairement aux dispositifs innovateurs du financement des organisations civiles, le changement du financement des services publics a eu très peu de publicité. Les décisions ont été prises, suivant les cas, sans être ouvertement analysées et interprétées d'après le contexte. S'il y a eu des débats sur les solutions possibles, les modèles différents et les exemples à suivre, ils sont restés dans les milieux des experts. Le grand public n'en a presque pas entendu parler. Cependant, les changements ont été considérables dans ce domaine aussi.

L'engagement du tiers secteur dans la production des services publics

Le tableau 2 permet d'abord de souligner la très large prépondérance de la production des services aussi bien en termes des revenus qu'en termes d'emploi. Les organisations engagées dans la production des services ne représentent que 5,7 % de l'ensemble du tiers secteur, mais elles reçoivent 48 % des revenus et elles emploient 61 % des salariés.

Tableau 2
Le nombre, les revenus et les employés des organisations sans but lucratif selon le type d'activité, 2006

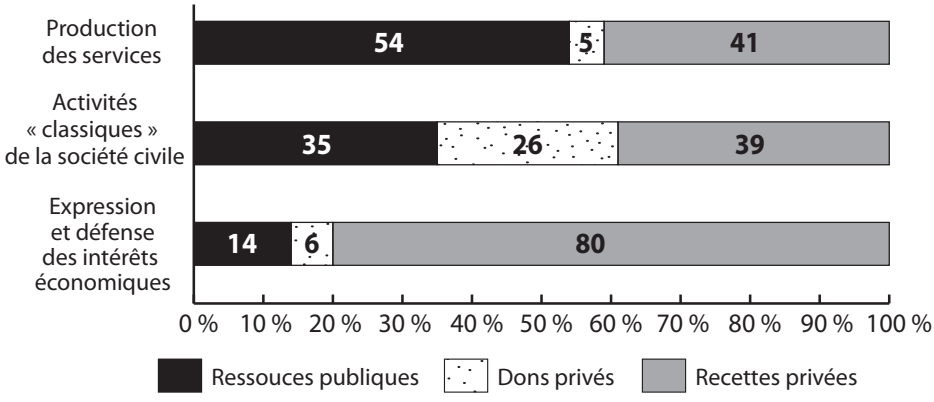
Type d'activité	Nombre d'unités	%	Revenus en millions d'euros	%	Emploi en ETP (*)	%
Activités « classiques » de la société civile	50 890	87,3	1 488	41,5	29 147	34,0
Expression et défense des intérêts économiques	4 049	7,0	381	10,6	4 396	5,1
Production de services	3 303	5,7	1 716	47,9	52 309	60,9
Ensemble	58 242	100,0	3 585	100,0	85 852	100,0

(*) Emploi en équivalent temps plein = emploi à temps plein + 0,5 x emploi à temps partiel + 0,1 x emploi occasionnel.

Source : KSH (2008).

Ces chiffres sont encore plus impressionnants si l'on prend en considération le point de départ. L'évolution de ce composant du tiers secteur est partie de zéro en 1989 parce que l'Etat omnipotent avait pris en charge la production des services publics dans la période communiste. Après que le monopole d'Etat s'était évaporé, les acteurs civils ont réagi très vite. Ce sont eux dont les efforts ont mené à la renaissance de la production des services publics au sein du tiers secteur. Ils ont créé beaucoup d'écoles, d'écoles maternelles, d'instituts de recherche, de maisons de retraite, de centres de désintoxication et d'établissements pour les handicapés, les personnes âgées, les sans-abri, etc. Sans chercher à rabaisser les mérites des acteurs civils, on doit noter que leurs efforts seuls n'auraient pas pu changer la structure du tiers secteur d'une manière si dramatique en si peu de temps. Le graphique 4 montre très clairement que les organisations sans but lucratif ont pu développer la production des services grâce aux ressources publiques. Une bonne moitié de leurs recettes proviennent du budget du gouvernement ou des collectivités locales. Les activités « classiques » de la société civile et surtout l'expression et la défense des intérêts économiques sont beaucoup moins supportées par les pouvoirs publics.

Graphique 4
Ressources des organisations sans but lucratif par types d'activité, 2006



Source : KSH (2008).

A vrai dire, même l'initiative est prise quelquefois par les organes gouvernementaux. Au début des années 90, ils ont agi sur le motif de dégager leur responsabilité. A l'époque, beaucoup d'institutions municipales (théâtres, musées, centres culturels, maisons de retraite, services de voirie, etc.) ont été transformées en organisations sans but lucratif. Une autre solution répandue a été l'extériorisation des services publics. C'est ainsi que plusieurs fondations et associations ont adopté un nouveau profil en signant un contrat avec les ministères ou, plus fréquemment, avec les municipalités.

Le fait qu'elles deviennent de vrais partenaires des pouvoirs publics ou qu'elles restent des agents contractuels dépendait de la conjoncture et des qualités personnelles des dirigeants. On connaît pas mal de cas où le poids économique accru s'est traduit en influence politique utilisée en faveur de la communauté.

La première vague de l'extériorisation des services publics a été un mouvement plus ou moins spontané (Horváth M. et Péteri, 1993). Certes, les experts savaient que les expériences étrangères de la contractualisation auraient pu être prises pour modèle, mais ils ne sont pas arrivés à les recueillir, à les expliquer d'une manière compréhensible et à les adapter aux circonstances locales. On peut aussi déceler un rapport entre le caractère décentralisé de la contractualisation et le fait que ses acteurs hongrois ont profité si peu des expériences des pays occidentaux.

Devoir « réinventer la poudre » à plusieurs reprises a été évidemment une perte de temps et d'argent. Afin d'éviter ce gaspillage déraisonnable, on a commencé à développer, il y a une dizaine d'années, une politique plus réfléchie. Comme un premier pas en avant, on a recueilli et propagé des informations sur la pratique locale et internationale (Horváth, 2000 ; Sebestény, 2002 ; Tóbiás, 1999). L'idée selon laquelle les organisations du tiers secteur peuvent et doivent jouer un rôle important dans le développement économique en général et dans la politique de l'emploi en particulier est devenue de plus en plus populaire. C'est ainsi que le concept de l'économie sociale est aussi apparu.

Vers le concept de l'économie sociale ?

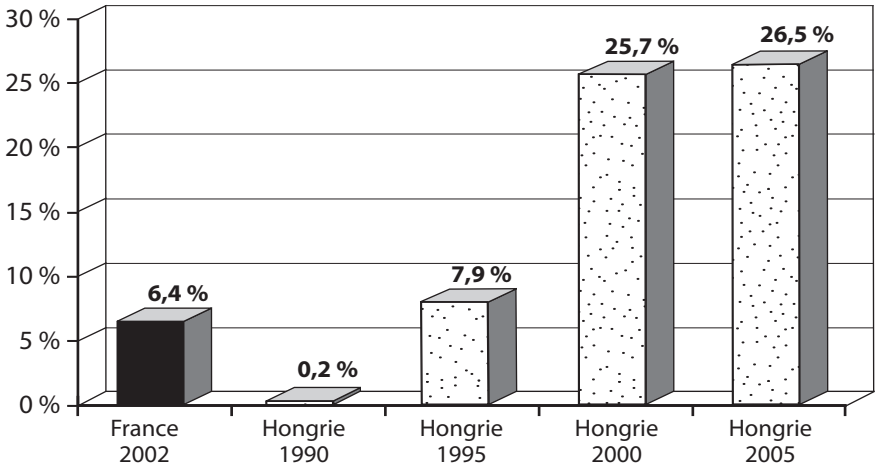
Malgré le consensus général sur la définition du secteur sans but lucratif (y compris le critère de non-distribution du profit) et la codification de ce critère par la législation hongroise, les activités « frontalières » ont proliféré dans la seconde moitié des années 90. Servir l'intérêt général dans ses dimensions économiques est devenu communément reconnu comme un objectif légitime des organisations sans but lucratif. Le nombre d'organisations constituant le groupe « Economie et emploi » de la classification internationale (ICNPO) a augmenté très vite [6]. Les acteurs civils se sont rendus nécessaires dans la promotion du développement économique surtout au niveau local et régional. Les associations de voisinage, les fondations de promotion d'une localité, les pépinières d'entreprises, les associations de chômeurs, les entreprises d'insertion, les associations de tourisme rural ou les mutuelles d'assurance se répandaient graduellement. Leur nature de « cas limites » est passée presque inaperçue pendant que leur utilité est devenue largement reconnue.

Quand on a découvert que les organisations sans but lucratif étaient des partenaires précieux dans le travail pour l'insertion sociale et dans la lutte contre le chômage, leur soutien public s'est aussi intensifié. La Fondation publique pour l'emploi (FPE) [7] a concentré ses subventions sur le second (ou « alternatif ») marché du travail dont les acteurs principaux étaient les organisations du tiers secteur (Pongrácz, 2002).

(6) Cette catégorie de la nomenclature internationale (développée originairement par le programme Johns Hopkins, mais utilisée également par le *Manuel pour l'établissement d'un compte satellite des institutions sans but lucratif* de l'ONU) inclut aussi le logement, mais ce composant du groupe est négligeable en Hongrie.

(7) Országos Foglalkoztatási Közalapítvány, la fondation qui distribue la plupart du fonds public destiné à la promotion de l'emploi.

Graphique 5
Pourcentage de la masse salariale brute du groupe « Economie et emploi », 1990-2005



Source : Kaminski (2006), Kuti (1996), KSH (1997, 2002, 2007).

La croissance considérable de la part relative du groupe « Economie et emploi » *(graphique 5)* s'explique par la prépondérance des organisations sans but lucratif dans l'innovation et l'adaptation des techniques innovatrices dans le domaine de l'emploi. Elles offrent un cadre institutionnel pour toutes sortes de projets expérimentaux : soit les entreprises intermédiaires et d'insertion, soit les efforts des chômeurs à créer leur propre emploi, à tester la viabilité de leurs idées et de leurs plans d'entreprise. En plus, elles sont capables de traiter les cas individuels dans une perspective multidimensionnelle ; elles considèrent le problème de l'emploi sous tous ses aspects (culture de travail, niveau de formation, santé, situation familiale, logement, etc.) ; la majorité de leurs projets sont complexes (Landau et Vincze, 2007).

Cette participation intensive au développement économique a inévitablement affaibli l'importance du critère de non-distribution du profit. Elle a aussi ouvert le champ au concept d'économie sociale. Et en effet, ce concept a récemment gagné du terrain. Plus précisément, après une décennie de présence de sa pratique, le terme d'économie sociale a aussi fait son apparition. Ce changement est marqué par deux initiatives importantes :

• la promotion organisée de l'économie sociale depuis 2005 ;
• la codification du statut juridique de la coopérative sociale en 2006.

La FPE a lancé un programme (financé par les fonds structurels de l'Union européenne) afin de développer les compétences et les capacités professionnelles dans le domaine de l'économie sociale en 2005. Dans le même but, elle a aussi financé plusieurs projets de recherche scientifique sur les aspects théoriques de l'économie sociale, sur sa pratique étrangère et sur

les initiatives hongroises. Les résultats ont été publiés dans un manuel de l'économie sociale (Csoba *et al.*, 2007) et dans un volume qui présente une collection des exemples à suivre (Frey, 2007).

Un « type pur » d'organisation de l'économie sociale, la coopérative sociale, a été légalement reconnu [8] par la loi sur les coopératives en 2006. L'article 8 de cette loi déclare que la coopérative sociale *« est une coopérative dont les activités visent à créer l'emploi pour leurs membres chômeurs ou autrement défavorisés et à faciliter l'amélioration de leur situation sociale par des moyens variés »*. A leur demande, les coopératives sociales peuvent être reconnues d'utilité publique.

Il est aussi important de voir comment l'exposé des motifs attaché à la proposition de loi situe les coopératives dans l'ensemble des institutions de la société. Il identifie trois types principaux d'organisation des activités humaines. Le premier est la société commerciale qui réalise des opérations commerciales à but lucratif. Le deuxième est l'organisation civile dont le but relève du domaine social et culturel. Le troisième est la coopérative qui peut combiner les fonctions économiques, culturelles et sociales et contribuer ainsi parallèlement au développement économique et – grâce à ses principes de participation, de décision démocratique et de responsabilité individuelle et collective – au développement communautaire. Cet exposé des motifs indique que l'apparition du statut juridique de la coopérative sociale est vraiment liée au concept de l'économie sociale.

Il reste à voir si la coopérative sociale devient populaire en Hongrie malgré la connotation péjorative de son nom et les obstacles psychologiques créés par les expériences historiques. En tout cas, la FPE est en train de lancer un programme de formation pour les conseillers futurs qui pourraient aider les groupes de chômeurs s'ils décident de créer une coopérative sociale.

(8) C'est un changement vraiment important parce que la notion de coopérative a été gravement discréditée en Hongrie par l'histoire lamentable de la coopérativisation forcée dans les années 50 et 60.

Conclusion

Ces changements sont beaucoup trop récents pour en tirer des conclusions définitives. On peut quand même distinguer une tendance qui semble durer. C'est l'évolution de la notion qui organise et fonde ensemble les phénomènes variés de la réalité concrète du tiers secteur hongrois ; un mouvement lent du concept de non-lucrativité vers le concept d'économie sociale.

La première réaction hongroise à la prolifération des organisations du tiers secteur et à leur divergence croissante a consisté à trouver le « plus grand diviseur commun » : on a accepté le concept américain de secteur *« non-profit »* tout en utilisant le terme et le concept de société civile au début des années 90. Le développement récent a mené à une approche nouvelle, celle du « plus petit multiple commun » : l'économie sociale.

Cette métamorphose a été sûrement accélérée par la transformation des relations internationales. Entrée [9] finalement en Europe, la Hongrie veut suivre la voie européenne du développement. Les recommandations de Bruxelles et les priorités guidant l'usage des fonds structurels ont un

(9) Ce qui est appelé l'adhésion ou l'accession à l'Union européenne dans les documents officiels a été, dans les sentiments des Hongrois (comme de tous les peuples de l'Europe centrale), l'entrée dans la communauté des pays européens.

impact sur le comportement de tous les acteurs, y compris les pouvoirs publics et les organisations civiles. Une certaine influence est aussi exercée par l'intensification des relations avec les pays francophones de l'Union européenne et avec les organisations internationales (OCDE, Solidarité, Chantier de l'économie sociale, etc.) qui essaient de faire connaître l'économie sociale et de promouvoir son développement. Tout de même, on peut détecter non seulement un changement du vocabulaire, mais aussi une vraie évolution du tiers secteur, ce qui suggère la présence de facteurs endogènes à l'origine de ce phénomène.

Il est bien probable que le changement de la conceptualisation des rôles et de la nature des organisations du tiers secteur modifiera aussi les conditions de leur fonctionnement et la division du travail entre les secteurs différents de l'économie. Si les organisations de l'économie sociale jouent un rôle important dans la production des services sociaux et dans la diminution du chômage, leur financement public doit s'accroître et il se présentera probablement de plus en plus sous forme de contrat d'objectif. Le développement du partenariat avec les pouvoirs publics doit être accompagné par la professionnalisation rapide des organisations civiles. L'émergence des fonctions nouvelles change radicalement les modes d'organisation et de fonctionnement.

Les prochaines années nous montreront dans quelle mesure ces changements sont bénéfiques pour le tiers secteur et pour l'ensemble de l'économie et de la société. Mais elles ne le montreront pas automatiquement. Le développement de la recherche scientifique et l'évaluation pratique devrait être très rapide pour que la tâche énorme du monitoring soit accomplie au niveau satisfaisant. ●

Bibliographie

Ágh Attila (2004), « The adolescence of East Central European democracies : Europeanization as an opportunity for further democratization », *in* Ágh, Attila (ed.), *Europeanization and regionalization*, Budapest, Hungarian Centre for Democracy Studies.

Archambault Edith (1996), *Le secteur sans but lucratif en France*, Paris, Economica.

Archambault Edith, **Boumendil Judith** (1998), *Les dons et le bénévolat en France*, 1997, Paris, Fondation de France.

Bódi György (2002), *Hogyan szerezzük meg az állampolgárok adójának 1 % -át?* (« Comment peut-on recevoir le 1 % de l'impôt sur le revenu ? »), Budapest, KJK-Kerszöv.

Csoba Judit, **Frey Mária**, **G. Fekete**, **Eva**, **Lévai Márta**, **Soltész Anikó** (2007), *Szociális gazdaság kézikönyv* (« Manuel de l'économie sociale »), Budapest, OFA.

Czakó *et al.* (1995), *Individual giving and volunteering in Hungary*, Budapest, Központi Statisztikai Hivatal, Nonprofit Kutatócsoport.

Czike Klára, Kuti Eva (2006), Önkéntesség, jótékonyság, társadalmi integráció (« Bénévolat, charité, intégration sociale »), Budapest, Nonprofit Kutatócsoport, Önkéntes Központ Alapítvány.

Frey Mária (édit.) (2007), *A szociális gazdaság*

szervezetei Magyarországon, követésre méltó példák a 2006-os esztendobol (« Les organisations de l'économie sociale en Hongrie, exemples à suivre de l'année 2006 »), Budapest, Országos Fogalkoztatási Közalapítvány.

Havel Vaclav (1985), *The power of the powerless : citizens against the state in Central-Eastern Europe*, London, Hutchinson.

Horváth M. Tamás (2000), *Decentralization : experiments and reforms, local government and public service reform initiative*, Budapest, Open Society Institute.

Horváth M. Tamás, **Péteri Gábor** (1993), *Új változatosság, politikai keretek és gazdálkodási stratégiák az önkormányzatokban* (« Une diversité nouvelle, les cadres politiques et les stratégies économiques des municipalités »), Budapest, Helyi Demokrácia és Újítások Alapítvány.

Kaminski Philippe (2006), *Les associations en France et leur contribution au PIB, le compte satellite des institutions sans but lucratif en France*, Paris, Addes.

Konrád György (1984), *Anti-Politics*, London, Quartet Books.

KSH (1994–2007), *Nonprofit szervezetek Magyarországon* (« Annuaires statistiques sur les organisations sans but lucratif en Hongrie »), Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

KSH (2008), *A nonprofit szektor legfontosabb jellemzoi 2006-ban* (« Les indices statistiques les plus importants du secteur sans but lucratif »), Statisztikai Tükör 35.

Kuti Eva (1996), *The nonprofit sector in Hungary*, Manchester, Manchester University Press.

Kuti Eva (2002), « Civil society organizations or nonprofit service providers? Recent history of the nonprofit sector in Hungary », *Hungarian Statistical Review*, special number 7.

Kuti Eva (2005), *Zárszámadás a Nemzeti Civil Alapprogram elso pályázati fordulójáról* (« Evaluation des résultats de premier concours pour les subventions du Fonds civil national »), Civil Szemle 1.

Landau Edit, **Vincze Péter (édit.)** (2007), *Foglalkoztatáspolitika és a nonprofit szervezetek* (« La politique d'emploi et les organisations sans but lucratif »), Budapest, Kopint-Datorg Konjunktúra Kutatási Alapítvány, Külgazdaság Szerkesztosége.

Mészáros Geyza, **Sebestény István** (2000), « Thoughts around 1 % », in *1 % « Forint votes » for civil society organizations*, Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.

Michnik Adam (1985), *Letters from prison and other essays*, Berkeley et London, California University Press.

Pongrácz László (édit.) (2002), *Tíz év a foglalkoztatáspolitika szolgálatában* (« Dix ans au service de la politique d'emploi »), Budapest, Országos Fogalkoztatási Közalapítvány.

Salamon Lester M. *et al.* (1999), *Global civil society, dimensions of the nonprofit sector*, Baltimore, Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies.

Sebestény István (2002), *Az önkormányzatok és a nonprofit szervezetek kapcsolata* (« Relations entre les municipalités et les organisations sans but lucratif »), Budapest, Központi Statisztikai Hivatal.

Steinberg Richard (1990), « Taxes and giving : new findings », *Voluntas*, 2.

Szalai, Júlia (1998), *Uram ! A jogaimért jöttem ! Esszék, tanulmányok* (« Monsieur, je réclame mes droits ! Essais et études »), Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó.

Tóbiás László (édit.) (1999), *Együttmuködési lehetoségek civil szervezetek és helyi önkormányzatok között, kézikönyv civil szervezetek és önkormányzatok számára* (« Coopération entre les organisations civiles et les municipalités, manuel pour les organisations civiles et les municipalités »), Budapest, Hálózat a Demokráciáért Program (USAID-UWI).

Vajda Ágnes, **Kuti Eva** (2000), « Citizens' votes for nonprofit activities », in *1 % « Forint votes » for civil society organizations*, Budapest, Nonprofit Kutatócsoport.